MARIA TERESA:
celebrazioni
di un bicentenario

LA DINAMICA STATALE AUSTRIACA NEL XVIII E XIX SECOLO

a cura di Pierangelo Schiera

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

Annali dell'Istituto storico italo germanico
Quaderno 7

La dinamica statale austriaca nel XVIII e XIX secolo

Strutture e tendenze di storia costituzionale prima e dopo Maria Teresa

A cura di Pierangelo Schiera

Società editrice il Mulino Bologna

Convegno di studi storici in occasione del II centenario della morte di Maria Teresa, tenuto a Trento l'11 e 12 febbraio 1980 e promosso da:

— Dipartimento di Metodologia, Teoria e Storia Sociale della Libera Università degli Studi di Trento
— Istituto storico italo germanico in Trento
— Società di Studi Trentini di Scienze storiche

in collaborazione con la Regione Trentino Alto-Adige

Sommario

Introduzione, di Pierangelo SCHIERA p. 7

Resistenza dei ceti alle riforme nell'Impero, 1680-1700, di Jean BÉRENGER 19

Itinerario di una *Staatswerdung*. Il patrimonio austriaco di modernizzazione fra XVII e XVIII secolo, di Raffaella GHERARDI 65

Riforma e crisi: la monarchia austriaca sotto Maria Teresa e Giuseppe II. Tentativo di un'interpretazione, di Grete KLINGENSTEIN 93

Sovrano, aristocrazia e amministrazione: un profilo costituzionale, di Cesare MOZZARELLI 127

Lo sviluppo delle riforme asburgiche nello Stato di Milano, di Carlo CAPRA 161

La crisi della signoria fondiaria in Austria dal *Vormärz* alla rivoluzione come problema della *Staatswerdung*, di Ralph MELVILLE 189

Potere e istituzioni nel Lombardo-Veneto pre-quarantottesco, di Marco MERIGGI 207

Dal Codice civile (ABGB) alla *Gewerbeordnung*: mutamenti strutturali della proprietà privata e dell'impresa, di Wilhelm BRAUNEDER 247

La rivoluzione industriale: l'intervento dello Stato nei conflitti d'interesse, di Herbert MATIS p. 265

Lo sviluppo della problematica costituzionale dopo la rivoluzione del '48, di Brigitte MAZOHL - WALLNIG 305

Strutture amministrative comunali nella provincia del Tirolo durante il XIX secolo, di Maria GARBARI 323

Introduzione

Nel 1864, dedicando la sua *Verwaltungslehre* a Gneist, da Vienna dove insegnava, Lorenz von Stein dipingeva l'Austria come « un mondo a sé, un organismo peculiare, non confrontabile con nessun altro in Europa o anche nel mondo », un mondo incomprensibile coi criteri normali (in particolare « statali »), ma proprio perciò capace di poderosi sviluppi, e dunque meritevole di attenzione e di studio, nella ricerca di una « scienza sociale » che era stata l'araba fenice di tutto il secolo liberale e che, non a caso, Stein rifiutava di configurare restrittivamente come « scienza dello Stato ».

Sarebbe certo esagerato fondare su tracce cosí labili una ipotesi pretenziosa come quella che ha ispirato i lavori del seminario di studi tenuto a Trento, in celebrazione anche del centenario teresiano, sul « destino statale » austriaco dalla fine del XVII alla fine del XIX secolo. Eppure, alla resa dei conti, si deve dire che solo su quella base resta possibile spiegare la duplicità della storia costituzionale austriaca del periodo: caratterizzata da una parte dal costante andamento riformatore nel campo delle strutture e degli interventi di governo e dall'altra dall'incapacità conclusiva (ma potrebbe essere impossibilità congenita — o, appunto, costituzionale) da parte di questi ultimi di attingere un grado di unitarietà e di sintesi politica sufficienti a considerarli senz'altro frutto di evoluzione statale.

Che non si tratti di un falso problema è, poi, confermato da due considerazioni antitetiche, e per questo tanto piú valide. In primo luogo, la mancata, e troppo scarsa, stabilità dovette essere motivo non ultimo del crollo improv-

viso e finale che il fenomeno austriaco subí, alla liquidazione dell'impero. In secondo luogo, proprio la via dell'amministrazione anche senza Stato, della tecnica delle riforme senza politica, ha costituito e costituisce una delle speranze del Novecento, nella sua altalenante combinazione di carica autoritaria totalizzante e di critica ideologica anarchizzante.

Se Lorenz von Stein è indispensabile per recuperare il giusto quadro d'insieme (storico e politologico) all'andamento costituzionale austriaco nella seconda metà dell'Ottocento, non meno utile al nostro assunto appaiono le opinioni (questa volta da storico, quindi svolte a posteriori) di Otto Brunner. Esse toccano per quanto concerne il nostro periodo, sia gli anni « bui » della Restaurazione, sia quelli trionfali e assai illuminati dell'assolutismo settecentesco. Per i primi, va sottolineato il risultato raggiunto da Brunner di rivalutare (in anticipo sugli studi piú recenti, di cui gli stessi saggi qui raccolti di Melville e di Brauneder sono ad esempio testimonianza) i contenuti di ammodernamento della politica austriaca dal 1815 al 1848, sia in termini di trasformazione materiale della società sia in termini di interventi tecnici nel campo dell'amministrazione e della legislazione. Per il secondo aspetto, va invece ripreso il segnale indubbiamente limitante, rispetto alla unilineare vicenda di esplicazione del riformismo statale teresiano e giuseppino (che tanto trionfale ascolto ha avuto anche durante quest'ultimo anno celebrativo), che Brunner ha offerto, definendo l'Austria settecentesca, dal punto di vista storico-costituzionale, come « unione monarchica di Stati per ceti ». Col che, intento del grande storico austriaco era appunto di ribadire il criterio metodologico secondo cui è opportuno chiamare le cose con il loro nome e non confondere acque e idee con l'impiego di termini inadeguati ai fenomeni che si vogliono designare. Criterio tanto piú importante se applicato all'aspetto storico della vita politico-costituzionale, a causa della densità e specificità concettuale che i termini in quest'ultimo campo assumono e dell'inevitabile tendenza a cui ogni storico soggiace di proiettare le proprie convinzioni di oggi nella ricerca sull'ieri.

Agli inizi del processo di modernizzazione, cent'anni prima di Maria Teresa, sembrava che l'Impero potesse d'un colpo anticipare, almeno in terra germanica, ogni altra esperienza di sintesi politica. La grande ventata mercantilistica secentesca trovò a Vienna una delle realizzazioni piú alte e consapevoli, dal punto di vista teorico, nella produzione, per quei tempi molto avanzata, dei protocameralisti austriaci, capaci di congiungere il nuovo verbo economico ispirato al profitto e allo scambio con la necessità di una migliore organizzazione della macchina statale, sul piano burocratico e fiscale. E anche dal punto di vista pratico, tentativi di realizzazione non mancarono, ma si infransero alla fine nella indeterminatezza politica del contesto « imperiale », incapace di quella unicità d'intenti che sola avrebbe potuto portare a compimento l'ipotesi mercantilista. Il « mercantilismo imperiale » era perciò destinato a restare formula teorica (quando non, peggio, ideologica: in mera funzione antifrancese); cosí come non poteva sortire effetto la costruzione di uno « Stato » nell'Impero. Béranger ha ripreso tale condizione definendola come « dualismo » o « diarchia costituzionale », che è poi il carattere peculiare di quella forma non ancora sviluppata di Stato che fu, dovunque in Europa, ma soprattutto in Germania, lo « Stato per ceti ». E la stessa Gherardi si è sforzata di delineare la persistenza di tale ambiguità costitutiva anche per i primi anni del secolo XVIII, per dar conto della sfasatura esistente fra la fioritura di proposte, progetti, intenzioni all'interno del partito moderno di corte e l'incapacità (in-decisione) istituzionale a tradurli concretamente in essere.

Da questi prodromi successivamente smentiti deriva la preoccupazione, altrimenti ingiustificata, di misurare lo sviluppo costituzionale austriaco in termini di « statualità ». Non per segnalare un tradimento o una caduta, ma per dar conto di una difformità rispetto a un percorso che nel resto d'Europa si è svolto invece compiutamente, partendo dalle stesse premesse ma giungendo a risultati ben piú intensi dal punto di vista effettuale. La differenza sta in ciò: mentre in altri paesi l'attività d'intervento del centro (del principe e dei suoi funzionari) negli affari comuni, pur essendo in

molti casi assai meno intensa e motivata che in Austria, si tradusse in incrementi sostanziali dell'istituzionalizzazione del potere e del suo esercizio, in termini statali, nell'Impero invece la modernizzazione (altrettanto e forse piú sentita che altrove) solo raramente seppe superare la fase del riformismo e soprattutto il livello in certo modo « personale » dell'azione dei grandi sovrani che occuparono soprattutto la seconda metà del Settecento. Paradossalmente si può affermare, ad esempio, che un re come Federico il Grande di Prussia fu meno direttamente caratterizzante della storia costituzionale prussiana di quanto non siano stati Maria Teresa o Giuseppe II per quella austriaca. Il che non significa che il riformismo imperiale non fosse inserito pienamente nel processo di modernizzazione in corso in tutta Europa a quel tempo, ma soltanto che esso portò ad un'accentuazione degli aspetti « umanitari » su quelli « istituzionali » e della dimensione filosofico-ideologica su quella operativo-funzionale dell'assolutismo illuminato (per mantenere questa categoria unitaria alla base della forma Stato in corso di svolgimento durante il XVIII secolo). Per riprendere le parole usate dalla Klingenstein in questo stesso volume, con « la riforma costituzionale e amministrativa del 1748-49 si svilupparono delle forze che, nel reciproco interagire, svelarono sempre maggiori ambiti della vita umana come passibili di riforma. Questi ambiti caddero a poco a poco in un rapporto di dipendenza, le interdipendenze si infittirono e nell'impeto si intensificarono il governo e l'amministrazione fino a raggiungere l'ultimo suddito. La permanenza dell'attività riformatrice fu un tratto caratteristico dell'assolutismo illuminato. Nello stesso tempo si manifestarono fenomeni contraddittori che rendono difficile interpretare l'assolutismo illuminato come un programma prestabilito e consigliano piuttosto di parlare di un processo, di azioni e reazioni attese e inaspettate, di crisi endogene e di fenomeni di stagnazione, di accelerazione e consunzione ». Sembrerebbe: un riformismo che si chiude in sé stesso, un processo che non trovando sbocco sul piano politico dei rapporti di forza fra le diverse componenti si travasa tutto nel sociale e, nel migliore dei casi,

si riduce a governo e amministrazione. Una sintesi politica che, come mostrerà a iosa l'intero Ottocento non riuscirà quasi mai a superare definitivamente il livello di organizzazione dell'amministrazione e che assai opportunamente troverà da parte di Stein un'ipotesi di teorizzazione politica nell'ambito della *Selbstverwaltung* (che, d'altra parte, come confermano direttamente anche i contributi della Mazohl e della Garbari, fu il terreno concreto su cui molti dei conflitti che attraversavano il corpo imperiale trovarono piú o meno illusoria composizione).

So che può sembrare strano negare carattere « statale » a un'esperienza politica sette e ottocentesca rimasta famosa nella memoria popolare proprio per l'efficienza organizzativa e amministrativa, per la regolata e disciplinata vita sociale, soprattutto nelle sue manifestazioni pubbliche, e per l'articolato dettaglio delle funzioni e delle compotenze, in stringente sintonia con la successione dei titoli e delle divise. Non voglio infatti negare rilievo a tutto ciò, e men che meno sottovalutarne il significato profondo in termini di civiltà politica e di qualità della vita: soprattutto considerando poi l'eccezionale fervore culturale proprio della vita austriaca sia già durante l'illuminismo, sia soprattutto nella seconda metà dell'Ottocento, quando ormai ci si stava incamminando verso la fine del « caso Austria ». Al contrario, ritengo che il carattere preminentemente « sociale » mantenuto da pratiche amministrative e di governo che altrove avevano assunto inequivoco e dominante segno « statale » sia una delle principali ragioni che spiegano l'altissimo livello di qualità di quegli « uomini senza qualità » che l'Impero alla fine ha fornito all'intera civiltà occidentale. Come penso che proprio questo sia il senso in qualche modo anticipatore dell'intuizione di Stein citata sopra: che cioè proprio l'Austria garantisse materiale di studio per verificare se, per caso, l'amministrazione non fosse piú importante dello Stato stesso. Che poi non è una posizione molto lontana da qualche via, anche oggi proposta, per superare la crisi dello Stato moderno, nella sua dimensione autoritativa e monocentrica, verso soluzioni di tipo piú partecipato e/o sistemico.

Tutto questo, piú o meno consciamente, stava dietro al tentativo di celebrare Maria Teresa non guardando ad essa e al suo tempo come campo definito e in sé compiuto di studio ma come a un punto di passaggio o anche un cardine, un perno, di un processo storico assai piú complesso e intricato che la travalicò di gran lunga, sia anticipandola che seguendola. Dall'insieme dei contributi non sono venute conferme definitive al campo problematico cosí definito: troppo generico e indifferenziato, probabilmente. Ma non sono venute neppure clamorose smentite. Anzi, alcune linee guida ne sono emerse chiarificate e ai piú è parso che si potesse continuare a considerare lo sviluppo costituzionale austriaco nell'età moderna come senz'altro orientato in senso statale ma, altrettanto probabilmente, mai inequivocabilmente definibile come tale.

Intervengono però, a questo punto, necessità di chiarimento dei criteri interpretativi impiegati, onde superare equivoci e fraintendimenti altrimenti inevitabili. Tale chiarimento non riguarda tanto l'impiego del termine-concetto Stato in senso non generico ma qualificato di denotazione di una forma storicamente determinata di organizzazione del potere, tendenzialmente contraddistinta da soluzioni politiche di tipo monocentrico, quindi unitario e accentrato. Piú precisamente, invece, si tratta di ribadire che quel termine copre in realtà un tipo ideale: si riferisce cioè ad una raffigurazione astratta e generale di possibili comportamenti politici collettivi, di cui vengono indicati i caratteri connotativi (che sono appunto quelli appena elencati). Il che significa che se da una parte non è mai possibile reperire, in nessun luogo storico, uno « Stato » concretizzato in modo perfettamente identico all'ideale elaborato dall'interprete, tuttavia è possibile rintracciare, nei luoghi d'indagine prefissati da quest'ultimo, casi sufficienti di riscontro della dominanza di quei caratteri in determinate fattispecie concrete. Se ciò relativizza assai il grado di veridicità della storiografia, ne amplia però la portata di comprensione dei fenomeni e la segnala legittimamente come scienza sociale fondamentale.

« Si comprende piú di quanto si sa », diceva Dilthey ancora alla fine del XIX secolo.

È in questo senso che il caso austriaco-imperiale è particolarmente suggestivo: perché riproduce un'ipotesi di allineamento nella direzione propria del tipo ideale « Stato », però nello stesso tempo non riesce mai a presentare un numero sufficiente di caratteri, tanto idealtipicamente « statali » da farlo rientrare nel modello generale. Il nostro caso può essere visto cioè come esemplare delle modalità attraverso cui l'impiego del tipo ideale si può effettuare; esso può rappresentare in qualche modo la soglia al di qua o al di là della quale scatta l'appartenenza o meno al tipo ideale (per noi lo « Stato »). Non resta che da chiedersi in cosa, piú esattamente, tale soglia consista.

Se già Oestreich aveva individuato come uno dei problemi strutturali di fondo dell'assolutismo europeo il ruolo mantenuto dai « ceti » nel processo di costituzione dello Stato moderno, lungo la linea di accentramento del potere o, se si preferisce, di monopolio dell'esercizio legittimo del medesimo, non sembra irreale riscontrare proprio nella tensione di questo rapporto il nodo cruciale dello sviluppo austriaco. L'accentuata diarchia di fine Seicento si accoppia all'insistenza sull'auto-governo di fine Ottocento, purché si sappia rintracciare fra quei due poli una qualche continuità e non contraddizione. Cosa non difficile, in una situazione come quella austriaca, caratterizzata dalla peculiare struttura federativa della monarchia, dal policentrismo istituzionale amministrativo e dalla relativa autonomia conservata dai singoli Territori (e in modo particolare dall'Ungheria) all'interno dell'Impero.

L'unione monarchica di stati per ceti di Brunner non significa, in fondo, altro che questo: la sovrapposizione e l'intreccio d'una complessità sociale interna ai singoli Paesi con una complessità istituzionale (e costituzionale) propria dell'Impero nel suo insieme. Ne risulta non un solo dualismo, ma una rete di dualismi tale da complicare la contraddizione di fondo tra *Ständetum* e *Fürstentum* (a cui si riduce normalmente la questione nei casi semplici di

formazione statale), introducendo tensioni e resistenze a tutti i livelli del rapporto politico. Quest'ultimo appare come continuamente frammentato in microrapporti che s'intrecciano con criteri spesso difformi, cosicché talora può prevalere un accordo di ceto a livello super-territoriale, talaltra un accordo funzionale, al di sopra delle divisioni di ceto, a livello territoriale e anti-imperiale. Non solo: può anche capitare che all'interno dei ceti dominanti (in particolare della nobiltà), a livello macro-imperiale si creino alleanze e spaccature dettate da interessi di gruppo o di fazione non componibili fra loro. Una frammentazione di rapporti che non sempre riesce a comporsi in linee politiche unitarie; il che significa mancanza di un potere politico capace di realizzare, con continuità e con successo e sopra tutto in modo programmato e su tutto il fronte, quelle linee unitarie. Nella migliore delle ipotesi, quella frammentazione riesce a trasformarsi, in maniera sistematica, in segmentazione, in uno spezzamento cioè in qualche modo funzionale del rapporto politico principale; nel senso che riesce ad affermarsi un collegamento fra i diversi segmenti di azione politica, all'interno dei ceti come all'interno dei Paesi, in vista di qualcosa di simile a un sistema politico integrato che sacrifica però la dinamica richiesta dall'impellenza del processo di modernizzazione alla salvaguardia e alla conservazione dei momenti e delle sedi (i ceti, i Paesi) tradizionali di organizzazione dell'azione politica.

Eppure modernizzazione ci fu in Austria come dimostra il tasso elevatissimo di elaborazione teorica e di attuazione pratica dell'attività riformatrice sviluppatasi non solo nel corso del XVIII secolo, ma anche del XIX, come oltre a Brauneder anche Matis ha largamente mostrato nel suo contributo. Una modernizzazione senza Stato? Già questo sarebbe un risultato problematico non indifferente, se si pensa ai troppo meccanici moduli interpretativi impiegati da quando il tema dello Stato è passato dal dominio dell'etica a quello del materialismo produttivo. Potrebbe voler dire che si può dare « modernizzazione » (cioè quella particolare, storicamente determinata, modalità di crescita che attraverso la coniugazione — per l'appunto storica — dei

due termini della razionalità e del dominio ha portato all'affermazione del modo di produzione e del modo di stratificazione sociale tipicamente occidentale moderno) anche senza « Stato »: che cioè quest'ultimo è solo una variante costituzionale all'interno di un trend piú ampio e sopra tutto piú profondo dell'evoluzione dei rapporti umani nella fattispecie storica dell'occidente nell'età moderna.

Restano allora due problemi aperti. Il primo è di capire in che modo, senza lo Stato, abbia potuto darsi, nel caso specifico austriaco, una crescita comunque dominata dalla razionalità rispetto allo scopo, cioè dalla preminenza dell'esecutivo e del suo strumento piú confacente: l'amministrazione e la polizia. Il secondo è di individuare finalmente — e in qualche modo a contrario — quali debbono essere considerati i caratteri imprescindibili dello Stato una volta eventualmente stabilito, in rapporto al caso austriaco, che esso, pur avendo a che fare con la modernizzazione, non si identifica con essa. La prima domanda è di risposta piú semplice, perché effettivamente è facile dimostrare non solo che l'amministrazione è una categoria piú larga della categoria « Stato » ma anche che fu proprio sul piano dell'amministrazione che i ceti costruirono le loro possibilità di resistenza alla tendenza del principe ad accentrare (anch'egli attraverso l'amministrazione) il potere al centro. Tale resistenza fu vincente finché l'amministrazione per ceti poté funzionare: è del tutto chiaro che ciò abbia potuto accadere piú a lungo e meglio in Austria, a causa di quella complessa segmentazione dei rapporti politici cui sopra ho accennato, ma sopra tutto a causa della coincidenza, spesso decisiva, fra amministrazione cetuale e composizione per Paesi (*Länder*) dello spazio geografico e politico imperiale. Credo che ciò possa fornire indirettamente risposta anche a un'ulteriore particolarità del caso austriaco, messa in luce e sottolineata sia da Mozzarelli che da Meriggi. Mi riferisco al fatto che, in assenza di una « cifra » politica unitaria esterna dell'amministrazione, quest'ultima abbia dovuto e potuto trovarne una dall'interno, in qualche modo esasperando la propria stessa ragion d'essere e ancora piú le proprie modalità di esplicazione, con la duplice con-

seguenza di portare, da una parte, alla creazione di élites complessivamente assai rigide e dotate di un altissimo spirito interno di legittimazione, sia sul piano tecnico che su quello dell'estrazione sociale; ma dall'altra alla sempre maggiore specializzazione dell'amministrazione come apparato estraneo alla vita politica anche se ossessivamente presente nella vita sociale di ognuno, ogni giorno. Una specie di macchina perfetta e perfettamente oliata, con le sue mostrine e i suoi infiniti meccanismi, una cacania senza limite: come se, appunto, fra la società e la amministrazione mancasse la mediazione (arbitraria e punitiva ma per certi versi cosí rassicurante) dello Stato. Una macchina senza spirito, perché priva di un baricentro preciso e risultante piuttosto dalla media astratta, compromissoria di baricentri diversi ognuno dotato di propria legittimità. Inutile dire che, a forza di forzare il paradosso, si può giungere in tal modo a dotare di spiegazione piú convincente altri episodi di vita imperiale apparentemente contradittori. Come il fatto, ad esempio, che in Lombardia, ma poi anche nel Lombardo-Veneto, gli esiti di governo austriaco sembrano essere di tipo piú « statale » che non in Austria (come risulta dal contributo di Capra). E, viceversa, che per tutto il Settecento il Principato di Trento, pur costituendo per l'Austria preda facilissima, mantiene la propria sovranità formale (nonostante un paio di profferte poco dignitose ma perfettamente spiegabili da parte di due principi-vescovi trentini che avevano capito assai piú di quanto comunemente si voglia credere), anche se viene introiettato di fatto nei territori austriaci mediante una politica di accerchiamento che ha il suo apice nella perequazione fiscale, ma si sostanzia anche in operazioni di carattere monetario, daziario e confinario. Una ragione potrebbe essere che per la Lombardia il rapporto ceti-paese-impero gioca un ruolo diverso che per il Trentino. Nel primo caso la nobiltà e i ceti sono di legittimazione non austriaca; il paese (*Landschaft*) che essi rappresentano non è quindi omogeneo rispetto all'Impero e viene facilmente inteso come oggetto di conquista e di dominazione esterna (quasi colonia). Nel secondo caso invece, essendo la legittimazione di ceto essenzialmente imperiale, il grado di omo-

geneità naturalmente esistente fra la *Landschaft* trentina e l'Impero è cosí alto da non rendere indispensabile l'esercizio diretto e immediato di potere da parte di quest'ultimo, mediante una politica di occupazione coloniale (non a caso le cose cambieranno nella seconda metà dell'Ottocento quando l'evoluzione storica avrà radicalmente mutato le basi di legittimazione della stratificazione sociale).

Se tutto ciò ha qualche apparenza di plausibilità, è forse possibile abbozzare una risposta anche alla seconda e conclusiva domanda sulle qualità intrinseche del modello « Stato », una volta che anche la modernizzazione è stata ritenuta categoria troppo ampia per definirlo. Appare essenziale il rapporto ceti-territorio, in funzione dell'antica, ma ora piú facile da comprendere e sottolineare, essenzialità della tendenziale unicità di legittimazione ed esercizio del potere mediante l'emergenza di un'istanza esclusiva o ampiamente prevalente di attribuzione del potere rispetto ad altre eventualmente esistenti.

È proprio questo, d'altra parte, che distingue il modello « statale » da quello di « autogoverno », che pure accompagna il primo durante l'intera storia costituzionale dell' occidente moderno. Può essere eccessivo — ed è certamente ridondante in questa sede — rinviare alla peculiarità del caso inglese rispetto a quello continentale, sopra tutto nei secoli XVIII e XIX: è però vero che quando Rudolf von Gneist si interrogò nel senso dello Stato di diritto e sul ruolo dell'amministrazione in esso non si rifece piú, come il vecchio Mohl, alla gloriosa *Polizei* di prussiana memoria, ma sottolineò la peculiarità dell'autogoverno, rifacendosi proprio all'esempio inglese.

L'intreccio delle due fondamentali strutture della partecipazione e della sovranità designa lo sviluppo costituzionale dell'occidente fin dalla prima età moderna: le due figure, quasi contemporanee, di Bodin e di Altusio sono sintomatiche delle due facce della peculiarità storica assunta, sul piano politico, dalla scoperta del dominio razionale compiuta dall'uomo europeo grazie al recupero del diritto romano, a Machiavelli e al moderno pensiero scientifico.

Diverse furono però le trame di quell'intreccio. Prevalse talora il momento autoritario della sovranità, talora quello « libertario » (che a lungo sta però per « corporativo », o almeno gierkianamente per « consociativo ») della partecipazione.

Non so se possa servire a qualcosa definire rispetto a questo schema il termine-concetto « Stato »; in tal caso, credo che storicamente esso possa essere utilmente impiegato solo per connotare quella forma storicamente determinata di organizzazione del potere che, nell'ambito generale dell'uso razionale del dominio in funzione di modernizzazione che caratterizza particolarmente l'occidente moderno, pone l'accento organizzativo sul prevalere del momento autocratico della sovranità del principe, coi suoi strumenti di potere immediato e diretto. In presenza di tale forma le pur sussistenti resistenze di altri centri di potere o di altre forze occupano posizione subalterna, non emergente e tanto meno dominante. Al contrario, si può definire come « autogoverno » quella « forma storicamente determinata... » che pone l'accento organizzativo sul prevalere del momento policratico, della difesa diretta e immediata di interessi locali e circostanziati, seppure in qualche modo legati insieme da una strategia e una pratica unitaria, senza la quale cadeva l'obiettivo stesso della modernizzazione (intesa principalmente nel senso di creazione del mercato economico e di perseguimento di fini egualitari — di equilibrio sociale — anche in campo politico).

Mia impressione è che, delle due forme, quella piú congeniale alla struttura dell'intero processo fosse quella dello « Stato ». La storia mostra però come entrambe siano sussistite, con alterno successo. Per quanto riguarda l'Austria moderna, direi che la sua plurisecolare vicenda costituzionale non può essere meglio interpretata che come un continuo e mai riuscito tentativo di passare da una forma all'altra. È dalla somma dei difetti e delle qualità delle due forme che risulta il quadro composito, contraddittorio e affascinante dell'Austria moderna.

Trento, 22 dicembre 1980

PIERANGELO SCHIERA

Resistenza dei ceti alle riforme nell'Impero, 1680-1700

di *Jean Bérenger*

Se qualcuno a Vienna era convinto della necessità delle riforme questo era certamente l'imperatore stesso, il quale era del tutto convinto che fosse la carenza di denaro a paralizzare la maggior parte delle sue iniziative politiche. Egli sapeva bene di dover limitare le sue spese nella misura in cui i ceti gli misuravano i crediti. Poiché era proprio in questo modo che le Assemblee dei ceti, pur senza avere alcun mezzo di controllo diretto sulla politica dell'imperatore, erano in grado di frenare l'elaborazione di quest'ultima. Allo stesso modo, egli si rendeva conto della necessità delle riforme anche dal punto di vista di una migliore utilizzazione del prodotto delle imposte. È questa una delle ragioni per cui l'imperatore si è circondato di quei cameralisti il cui pensiero economico era in verità mosso dalla preoccupazione di accrescere la potenza finanziaria dello Stato. Quando Becher voleva aumentare la produzione e gli scambi pensava certamente di migliorare il benessere della popolazione, ma mirava anche ad accrescere le risorse dello Stato, in quanto tutte le buone coscienze del tempo erano impressionate dalla ricchezza del re di Francia. Solamente in questo ambito il governo di Vienna si divise molto rapidamente tra una corrente conservatrice, i cui rappresentanti erano di formazione giuridica, e una corrente riformista di formazione piú concreta e piú scientifica. Nonostante tutte le dispute sulle persone che hanno potuto dividerli, il presidente Sinzendorff e i cameralisti (il cui rappresentante piú brillante resta Johann Joachim Becher) erano i rappresentanti di

Traduzione di Valerio Romitelli.

questa corrente riformista. Becher ha voluto sviluppare l'economia, Sinzendorff ha cercato l'efficacia nella gestione, ma né l'uno né l'altro hanno potuto condurre a termine la loro opera, perché nel campo dell'economia e della finanza il periodo 1660-1680 è il tempo dei tentativi piú o meno infruttuosi. Il partito conservatore, i cui rappresentanti piú caratteristici erano il presidente Abele, i consiglieri Selb e Jörger, volevano al contrario gestire le finanze della monarchia come un grande possedimento e ritornare all'applicazione piú stretta dei vecchi regolamenti. Se potevano garantire una onesta gestione dei denari dell'imperatore, essi non potevano peraltro far fronte alle nuove esigenze della politica austriaca. I conservatori furono nondimeno aiutati nei loro scopi da un rovesciamento della congiuntura tale per cui l'imperatore potè, dopo il 1690, mantenere un considerevole quantitativo di truppe sui teatri d'operazione bellica in Germania, in Italia e in Ungheria.

Un solo uomo non rientra nelle classificazioni fin qui date: il cardinale Kollonitsch. Sotto alcuni aspetti egli è irritante: il suo gusto dell'austerità e delle economie all'osso, il suo carattere autoritario, la sua ostilità nei confronti di Oppenheimer [1]; cionondimeno è il solo ad aver sviluppato un pensiero coerente e riformista nei confronti dell'Ungheria [2]. Tutti gli altri riformatori [3] si preoccupavano degli effetti e non delle cause profonde del male: solo Kollonitsch ha voluto spezzare, nell'Ungheria riconquistata, la potenza economica e politica della nobiltà, solo Kollonitsch ha osato affrontare a fondo il problema dell'immunità fiscale degli Ungheresi, riprendendo e am-

[1] M. Grunwald ha mostrato che Kollonitsch aveva fatto di tutto per contrastare Oppenheimer, favorendo sistematicamente i concorrenti cristiani del banchiere ebreo, la ditta Schrey Vogel, le consegne dell'intendente generale Zwenckham e del vescovo di Würzburg, arrivando fino a farlo arrestare nel 1697. M. Grunwald, *Samuel Oppenheimer und sein Kreis*, Wien 1913, pp. 102-399.

[2] Nell'*Einrichtfungswerckh* del 1689, Vienna, Hofkammerarchiv (HKA), ms. 382.

[3] Fatta eccezione forse per J. J. Becher che non aveva una buona opinione della nobiltà.

pliando i timidi tentativi in questo senso di Sinzendorff. In generale, si può considerare che se i conservatori si sono dedicati a migliorare le tecniche di gestione e i riformisti si sono sforzati di ammodernare la fiscalità, i partigiani dell'assolutismo dal canto loro hanno aggredito le strutture fondamentali del governo aristocratico: collegialità nel governo centrale, potere delle Assemblee dei ceti, in una parola la potenza politica dei ceti. Il miglioramento della situazione finanziaria era in effetti legato ai progressi dell'assolutismo, poiché nessuna seria riforma fiscale era concepibile senza una diminuzione del potere politico dell'aristocrazia.

I. *La riforma della fiscalità*

La necessità di portare a termine delle riforme fiscali per stabilire una migliore ripartizione dell'imposta e battere sulla breccia l'autorità dei ceti ha rappresentato la preoccupazione di giuristi ed economisti dall'inizio del XVII secolo. È per questo che risulta interessante rintracciare le grandi linee di un movimento che si è scontrato con la risoluta opposizione dei ceti privilegiati.

A) I fondamenti teorici

Anche se i cameralisti fecero la loro apparizione a Vienna a partire dal 1660 come riformatori in materia fiscale, fin dall'inizio del XVII secolo vi sono dei giuristi che si mettono al servizio della Casa d'Austria allo scopo di mostrare la necessità di sviluppare l'imposta diretta. Prima del 1620 si trattò essenzialmente di Christoph Besold e di Jakob Bornitz, mentre alla metà del XVII secolo Kaspar Klock esponeva un catalogo di luoghi comuni per giustificare l'imposta diretta e, ciononostante, anche il mantenimento del potere politico dei ceti [4]: la ricchezza

[4] K. Klock, *Tractatus de Aerario*, Norimberga 1651. Vedere in particolare il cap. LIII *De modo collectandi*, in cui egli vanta i meriti de l'imposta diretta. Intellettualmente Klock è un tradizionalista che si

fondamentale resta l'agricoltura che occorre sviluppare ad ogni costo e conviene risparmiare il piú possibile i poveri sottoponendo maggiormente a imposte i privilegiati; è infatti contrario all'ordine cristiano che i poveri siano schiacciati da imposte. Queste argomentazioni erano frequentemente utilizzate dai ceti per rifiutare supplementi di contribuzioni. Alla fine fu questo il programma che venne realizzato nell'ultimo decennio del XVII secolo nella misura in cui da un lato i ceti assunsero su di loro gli aumenti d'imposta e dall'altro i severi controlli preconizzati da Klock furono rafforzati.

Molto piú interessante era l'approccio di Christoph Besold (1577-1638). Egli apparteneva a una famiglia d'intellettuali protestanti, fece i suoi studi all'Università di Tubinga dove insegnò diritto. Nel 1635 si mise al servizio del governo austriaco di Stoccarda e si convertí al cattolicesimo. Questo spiega i suoi orientamenti favorevoli all'assolutismo. Nel suo trattato *De Aerario publico Discursus* pubblicato a Tubinga nel 1619, Besold trattava dei problemi generali insistendo particolarmente sull'utilità dell'aczise [5]; egli prendeva i suoi esempi in Francia e nei Paesi Bassi e si ispirava a Bodin e Bornitz (1560-1625). Quest'ultimo apparteneva alla stessa generazione di Besold, ma era di origine sassone. Egli visse per molto tempo a Schweidnitz, in Slesia, poi passò al servizio dell'imperatore Rodolfo II di cui fu il contabile in Alta Lusazia. A quest'ultimo dedicò il suo *Aerarium sive tractatus politicus* che pubblicò nel 1612 nel quale celebrava ancora una volta il vantaggio dell'aczise, nell'ultima parte dell'opera [6].

Si vede dunque come i teorici legati alla Casa d'Austria avevano difeso il principio dell'aczise fin dall'inizio del

basa sulla Scrittura e sui classici greci e latini. Per quel che ci è noto nessuno studio è mai stato fino ad ora dedicato a Klock.

[5] Chr. BESOLD, *De Aerario publico Discursus*, I vol. in 4°, Tübingen 1619. Su Besold vedere *Allgemeine Deutsche Biographie* come pure J. B. NEVEUX, *Vie spirituelle et vie sociale entre Rhin et Baltique au XVIIe siècle*, Paris 1967, p. 291.

[6] J. BORNITZ, *Aerarium sive tractatus politicus*, I vol. 1612. Su Bornitz vedere l'*Allgemeine Deutsche Biographie* come pure J. B. NEVEUX, p. 337.

secolo e che l'idea di una pesante imposta di consumo non fosse nuova. Cosí la memoria anonima che proponeva nel 1662 una serie di nuove tasse, in particolare sulla farina e sulla carne, non aveva nulla di nuovo. Secondo l'autore l'aczise avrebbe fatto affluire 3 milioni di fiorini ogni anno alla Camera [7]. A questa aczise sarebbe stata aggiunta una imposta di capitazione. Il progetto si ispira dunque all'idea mercantilista dell'imposta di consumo, associata all'idea ben piú classica che il pubblico sopporta meglio numerose piccole tasse [8]. Infatti i ceti erano ostili all'imposta di capitazione nella misura in cui essa rispettava una certa eguaglianza impositiva. Il loro atteggiamento nella Dieta della Bassa Austria non lasciò alcun dubbio. Nel 1659 la Camera proponeva un'imposta di capitazione come imposta straordinaria per il budget civile (si trattava di riempire la falla provocata dalle spese dell'elezione imperiale dell'anno precedente) : ogni uomo o ogni donna di età maggiore ai 18 anni avrebbe pagato un rixdale a Vienna e un fiorino in campagna; il pagamento avrebbe potuto essere effettuato in due versamenti, uno per S. Giacomo nell'estate, l'altro per S. Michele. Nessuno ne sarebbe stato dispensato, eccettuato gli ecclesiastici e solamente per la loro persona [9]. Questa proposta creò una opposizione unanime; i cavalieri e i prelati temevano soprattutto che l'imposta « straordinaria » divenisse perpetua. I nobili valutavano che il prodotto di questa imposta di capitazione fosse di 421.000 fiorini e piuttosto che pagarla offrivano 400.000 fiorini [10]. Quanto ai borghesi

[7] Progetto di riforma 1661. Anonimo, Vienna, HKA, *Verschiedene Vorschläge*, fascicolo 2, dossier 82, f° 811/840. Questo progetto deve essere attribuito a padre Rojas del quale si ha notizia a Vienna dal 1660 oppure a un ufficiale di finanze come Morgenthaler?

[8] *Wan mann auf villen khleinen, so die leuth nicht besonders beschwären, ein grosses hat machen khönnen, ibidem*, f° 813. Questa concezione la si ritrova in K. Klock, *Tractatus de Aerario*, cit.

[9] *Kayserliche Landtags proposition*, del 3 marzo 1619. Vienna, NOLA, *Landtagshandlungen*, cartone 44, 1659.

[10] *Votum des löblichen Praelatenstandts*, 10 marzo 1659, cosí anche *Votum des löblichen Herrenstandts*, 14 marzo e *Votum des IV Standts*, 23 marzo, *ibidem*, e *Votum des löblichen Ritterstandts du 10 mars, ibidem*.

del Quarto stato non erano meno ostili per il fatto che avrebbero dovuto pagare per i loro domestici [11]. I ceti finirono per dare in contanti 500.000 fiorini al posto dell'imposta di capitazione [12]. Nel 1662 la Camera tornò alla carica nel corso del negoziato con la Dieta della Bassa Austria, la quale non era capace di trovare i 400.000 fiorini necessari per l'esercito dell'Ungheria [13]. È chiaro che i ceti rifiutarono e mantennero il loro atteggiamento l'anno dopo. Nel 1674, quando la Camera tornò alla carica, i ceti risposero che l'imposta di capitazione era detestabile mentre accettarono tutte le altre imposizioni [14]. E abbiamo visto che a partire dal 1659 i ceti avevano lottato con tenacia per sfuggire all'imposta di capitazione, a costo di fornire un forfait sensibilmente equivalente. Il loro punto di vista era del resto molto coerente: occorreva salvare ad ogni costo il principio dell'immunità fiscale dei ceti che come sappiamo contribuivano in maniera irrisoria allo sforzo comune e facevano pagare al loro posto i contadini.

È per vincere questa resistenza e introdurre in un modo non manifesto una certa eguaglianza fiscale che i cameralisti propendevano per l'imposta indiretta. Già Besold nel 1619 intravedeva la possibilità di una imposta su tutte le transazioni ovvero l'aczise, ma raccomandava di servirsene con prudenza. Riprendendo Bodin egli stimava che si potesse sottomettere a imposta i prodotti di lusso, la seta piuttosto che la lana, in modo da frenare lo sviluppo del lusso. Besold giudicava d'altra parte che l'aczise sui prodotti di consumo corrente fosse troppo pesante e la sconsigliava [15]. Klock, ostile all'aczise, insisteva pesantemente su questi inconvenienti: egli temeva che avrebbe causato

[11] *Kayserlicher Landtagschluss*, 28 settembre 1659, *ibidem*.

[12] *Kayserliche Replica*, 21 luglio 1662. Vienna, NOLA, *Landtagshandlungen*, cartone 45, 1662. Rifiuto dei ceti il 7 agosto 1662.

[13] *Stände erclärung*, 27 aprile 1663, § 3, *ibidem*, 1663.

[14] *... die Bey steuer seÿ odiös. Stände erclärung auf die Kayserliche quadruplica*, 21 settembre 1674. Vienna, NOLA, *Landtagshandlungen*, cartone 48, 1674.

[15] Ch. Besold, *De Aerario publico*, cit., pp. 66-68.

rivolte; essa era detestata dal popolo e se la si era potuta introdurre in Italia, in Spagna e soprattutto nei Paesi Bassi dove la popolazione è numerosa e il commercio fiorente, gli sembrava pericoloso introdurla in Germania: « Imo non solum difficile sed et fere impossibile est ut exactio ejusmodi et impositio in Germania practicari possit » [16].

In effetti, l'estensione dell'aczise era legata a due fenomeni: da una parte, il progresso dell'economia di mercato, dall'altra, l'eguaglianza fiscale. Nell'agricoltura di sussistenza, il contadino non era toccato da questa tassa, per il fatto che egli consumava ciò che produceva, mentre l'imposta diretta e l'alloggiamento dell'esercito erano due cose che lo colpivano duramente. Cosí alcuni pensatori nella Francia del XVII secolo si sono preoccupati di ridurre la parte dell'imposta diretta per trasferirla nell'imposta di consumo [17]. Ciò colpiva essenzialmente i gruppi sociali agiati o ricchi e la sola imposta diretta che colpiva la popolazione era proprio la gabella, poiché tutti avevano bisogno di acquistare importanti quantità di sale per l'alimentazione degli uomini e del bestiame. Occorre dunque diffidare delle teorie della fine del XIX secolo, ostili all'imposta di consumo; forse essa era ingiusta per il proletariato già integrato in una economia di mercato, ma per il contadino era favorevole. È chiaro che l'aczise presenta un certo interesse solamente nei paesi dove il commercio è sufficientemente sviluppato. Ecco perché i cameralisti ne hanno fatto uno dei punti essenziali del loro programma, ispirandosi al modello olandese [18]. I borghesi avevano in effetti praticamente abolito l'imposta diretta per pagare unicamente le imposte di consumo fin dall'inizio del XVII secolo. La resa di questa aczise generalizzata era molto elevata e Klock stima che su 1500 fiorini di entrate il

[16] K. Klock, *Tractatus de Aerario*, cit., II, 78, *De gabella vini, Carnium piscium. Frumenti. Farinae.*

[17] J. Meuvret, *Comment les Français voyaient-ils l'impôt au XVII[e] siècle?*, in « Bulletin de la Société d'Etudes du XVII[e] siècle », 1955, pp. 59-80.

[18] K. Klock, *Tractatus de Aerario*, cit., II, 64, p. 755.

contribuente olandese arrivava a pagarne fino a 500 cioè il 33% [19].

Dal momento che in economia i cameralisti erano abbagliati dal « modello » olandese, lo volevano applicare nel campo della finanza e con tanto piú interesse per il fatto che l'Elettore di Brandeburgo era riuscito in questo modo a vincere l'opposizione delle Assemblee dei ceti e a rompere il potere politico dei medesimi [20]. È evidente che la Camera vi vedeva un mezzo per alleggerire i carichi fiscali degli strati popolari, per far pagare di piú i ricchi e per passare al definitivo controllo delle Diete. E se nessun testo ufficiale ha veramente esposto questo programma, la tenace azione della Camera a partire dal 1660 è abbastanza rivelatrice da permetterci di ripercorrere le principali tappe di questa lotta tra potere monarchico e ceti. In effetti, nel quadro di una fiscalità abilmente « modulata », la Camera ha tentato di introdurre o sviluppare l'imposta di consumo prima di tentare di generalizzarla.

B) Imposte di consumo e resistenza dei ceti

In termini generali, tutte le volte che le circostanze sono parse favorevoli la Camera ha proposto (o imposto) l'accise, cioè una tassa sulle transazioni di prodotti di consumo corrente. Eccone le tappe principali:

— nel 1661, essendo lo sforzo richiesto ai ceti della Bassa Austria particolarmente pesante (il clero lo valutava a 1.300.000 f.) la Camera propose di levare un'accise sulla farina, conformemente al desiderio espresso dal Quarto sta-

[19] R. VILLERS, *Réflexions sur les finances publiques en Europe aux XVIIe et XVIIIe siècles*, in « Annales de l'Université de Paris », 1962-63, pp. 273-92. La Baviera le cui finanze erano solide e i ceti ridotti al silenzio, riscuoteva le aczise dall'inizio del XVII secolo.

[20] H. HASSINGER, *J. J. Becher*, Wien 1951, p. 28: « Die fürstliche Wirtschafts- und Finanzpolitik war durch den Absolutismus, bereits weitgehend von den Ständen, die noch ihr Steuerbevilligungsrecht zu verteidigen suchten, unabhängig geworden Landtage fanden kaum Statt ». Cfr. anche DÖBERL, *Innere Regierung Bayerns*, pp. 33 ss.

to nella sua dichiarazione del 10 gennaio 1661. Il clero si era associato a questo voto il 13 e i gentiluomini il 14. Solamente i signori si mostrarono reticenti [21]. Il 15 febbraio la Camera, attraverso la mediazione del Cancelliere d'Austria, invitava la commissione esecutiva a studiare il progetto che doveva procurare 700.000 f. in totale. Il 4 giugno 1661 i ceti proponevano di stabilire un'aczise del 6,66% (4 kreutzer per fiorino) sulla farina [22]. Nel corso del negoziato l'aczise fu aumentata: alla fine i ceti accettarono una serie di tasse sui prodotti di consumo [23]:

— un'aczise molto pesante sulla farina: 10% (6 kr. per f.)

— un'aczise su tutte le transazioni effettuate nel paese: ammontava al 6,66% (4 kr. per f.)

— una tassa speciale sul bue di 1 pfennig per libbra, cioè 8,33% (il prezzo medio della libbra di bue allora era di 3 kr., cioè 12 pfennig). L'aczise entrò in vigore il 1 gennaio 1662.

L'imperatore promulgò una patente. La riscossione dell'aczise era provvisoria e non doveva durare che un anno ed era affidata a un ufficiale della dieta: Johan Grienschneider.

Ma l'aczise non venne mantenuta sotto la forma dell'imposta straordinaria; nel 1664 essa riapparve sotto la forma di aczise sulle essenze (*Aufschlag aufs Gewürz*), dopo che la Dieta non aveva accolto la proposta di levare un'aczise per far fronte alle pesanti spese dell'anno 1664 [24].

[21] *Votum des IVten Standts*, 10 gennaio 1661, *Votum des löbl. Praelaten- Standts*, 15 gennaio, *Votum des löbl. Herrnsstandts*, 15 gennaio, *Votum des löbl. Ritter Stands*, 14 gennaio, e *Kayserliche Landtagsreplica*, 15 gennaio 1661. Vienna, NOLA, *Landtagshandlungen*, cartone 45, 1661.

[22] *Der löbl. Vier Nieder-Österr.: Landstände, wegen des Mehlauffschlages. Erclärung*, 4 giugno 1661, *ibidem.*

[23] *Kayserl. Landtagschluss*, 29 luglio 1661.

[24] *Kayserl. Landtagsproposition*, 26 novembre 1663, *Der Löblichen Ständten fernere Erclärung*, 26 agosto 1664 e *Kayaserlicher Landtagschlusse*, 5 dicembre 1664. Vienna, NOLA, *Landtagshandlungen*, cartone 46, 1664.

Nel 1661 la Camera fece lo stesso tipo di proposta alla Dieta di Boemia che cortesemente la rifiutò: i ceti avrebbero riflettuto sull'opportunità di un'aczise sulla farina e avrebbero incaricato in ogni caso la commissione finanziaria di studiare la questione con il Consiglio di luogotenenza. Essi addussero come scusa della loro reticenza il fatto che in ogni modo essi dovevano avanzare del denaro [25].

C) L'aczise generale

È nel 1695 che la Camera si decise a vibrare il gran colpo, sperimentando l'aczise generale in Slesia. Quest'ultima avrebbe rimpiazzato le contribuzioni i cui arretrati si accumulavano di anno in anno. L'imperatore convocò la Conferenza nell'aprile 1695 allo scopo di studiare l'introduzione di questa riforma capitale in Slesia. Oltre al Vicecancelliere Dietrichstein che la presiedeva, la Conferenza riuniva il cardinale Kollonitsch, i consiglieri di stato Schaffgotsch, Öttingen, Jörger, Rosenberg, Windischgrätz, Mannsfeldt, i cancellieri d'Austria e di Boemia (Bucelleni e Kinsky), il presidente della Camera Breuner e il commissario generale [26].

Indiscutibilmente il modello è fornito dai differenti principi dell'Impero che hanno stabilito l'aczise generale, imitando l'Olanda. L'Imperatore vuole sgravare i contribuenti e ordina a questa commissione ministeriale di studiarne le modalità di applicazione [27].

[25] SUA, Prague, *Artikulove Snèmovni*, cartone 1658-76, Dieta 1661, § 7. *Von einrichtung eines gewissen Auffschlags auff das Mehl.*

[26] *Kayserl. Rescript*, 21 aprile 1695, HKA, *Verschiedene Vorschläge*, fascicolo 1/5, f° 304.

[27] Ci sembra interessante fornire il testo di convocazione della commissione ministeriale. Questo biglietto indirizzato al *Hofmeister* mostra l'interesse che l'Imperatore di persona dedicava ai problemi finanziari: « Lieber Obristhofmeister. Euch und denen übrigen meinen Ministren, sofortt iedermann ist sattsamb bekhommen, wie schwerlich die Contributiones in dem fond eingebracht werden und grosste resten von iahr zu iahr bleiben, weillen der mehrer last aùff denen Unterthanen liget, weillen nùn offt vorkommen, und viele vermeinen, das die Accisen gegen auff hebung der anderen contributionen den armen Unterthanen erträglicher sein werden, auch dem armen Mann Leichter ankommen

I lavori si protrassero fino al 1 dicembre 1696[28]. Le difficoltà tecniche erano considerevoli poiché alla Camera mancavano i necessari materiali statistici. Si sarebbe dovuto procedere da una parte a un censimento della popolazione e dall'altra a valutare il volume del consumo. Nell'autunno 1695 sorse la questione d'introdurre l'aczise generale in Ungheria. Solo il cardinale Kollonitsch era favorevole ad essa mentre gli altri Ungheresi presenti alla conferenza del 25 ottobre (il palatino Eszterhazy, Maholany presidente della Camera bassa), Jörger con i consiglieri di Stato tedeschi, erano contrari ad essa, salvo nel caso in cui gli altri tipi di imposte si fossero rivelate insufficienti.

È certo che il debole sviluppo dell'economia di mercato in Ungheria rendeva illusorio questo tipo di imposte e ci si può domandare se l'aczise, nei paesi con grandi possedimenti in cui si praticava ancora ampiamente l'agricoltura di sussistenza e l'economia chiusa, non fosse davvero un'illusione degli uffici viennesi. È la ragione per cui i lavori della commissione si conclusero senza alcun risultato positivo prima della fine del secolo ed è solamente nel 1706, dopo la morte di Leopoldo I, che una patente imperiale introduce l'aczise generale in Slesia[29]. Questo paese era certamente uno dei meglio disposti per tentare

wirdt, in denen viel den Last mittragen werden, so iezo frey ausgehen, als habe ich für nötig befunden dieses werckh einmahl recht anzugreifen und zu überlegen; da hero Ich eùch hiemit gnädigst befehle, das Ihr denen in der beylag benenten geheimen und anderen Räthen dieses Accisen werckh ehistens vornehmen Sollet, wobey ich des gnädigstens Verschens, das man alle Vorkommende difficulteten so viel möglich facilitiere, und dabey allein die gegen wertige noth, meinem Dienst und des gemeinen Weesens nùzen so eines ieden privaten Wohlfahrt / damit man den so schweren Kriegslast erdragen möge / beobachtet werde; wenn auch nit ieder mahl die gesambte benannte Räthe kommen könten, so sollen doch die übrige mit überlegung dieser Sach fortfahren und weillen fast nit wohl möglich das diese Deputation dieses werck ausarbeiten können» (Vienna, 21 aprile 1695).

[28] *Protocollum vom 7-1-1695 bis 1.XII. 1696 inclusive in diversis materijs*, in particolare: *Wie die accisen in allen Landen einzu führen?*, Vienna, HHStA, *Staatskanzley, Vorträge*, cartone 9/35, f° 106/191.

[29] HKA, Vienna, *Verschiedene Vorschläge*, cartone I, dossier 10; cfr. anche Fr. Freiherr von Mensi, *Die Finanzen Österreichs*, Wien 1890.

una simile impresa. Esso in effetti possedeva un'importante industria [30], pagava tradizionalmente le sue aczise sulla carne e le bevande [31] ed aveva l'abitudine di non discutere troppo sui problemi fiscali per ottenere in cambio una certa tolleranza religiosa. Ciononostante sembra che l'introduzione dell'aczise generale abbia provocato reclami da parte dei ceti privilegiati [32].

Comunque sia, dal punto di vista della nostra cronologia, *strictu sensu* nessuna riforma fiscale importante fu adottata per il fatto che essa avrebbe leso troppo gli interessi economici e soprattutto politici dei ceti. Le idee dei cameralisti e dei partigiani dell'assolutismo non hanno potuto imporsi prima del 1700 e l'azione dell'imperatore Leopoldo I non ha potuto che preparare l'avvenire.

Qualsiasi politica di riforma infatti si scontrava con la resistenza dei ceti sia direttamente nelle Assemblee territoriali che fino al 1700 hanno vittoriosamente resistito all'introduzione dell'aczise, sia indirettamente attraverso la mediazione degli aristocratici del Consiglio segreto. Abbiamo visto che il governo di Vienna era tormentato da piú tendenze, persino nel seno stesso della commissione esecutiva incaricata della politica finanziaria.

L'aristocrazia aveva un potente alleato nella persona del cancelliere Kinsky ad esempio, al punto che non c'è da meravigliarsi che non sia stato fatto niente di serio per rompere i suoi privilegi fiscali e per ridurre il suo potere politico. È questa la ragione per cui i tentativi del cardinale Kollonitsch per spezzare i privilegi fiscali della nobiltà ungherese hanno solo valore simbolico [33].

[30] Sull'importanza economica della Slesia vedi GRÜNHAGEN, *Geschichte Schlesiens*.

[31] *Kayserliche Fürstentagproposition*, 18 luglio 1657, § I. *Theatrum Europaeum*, t. VIII, p. 100. Nel 1667, 1675, 1679, 1680, 1695 e 1696 la Camera chiese l'estensione dell'aczise agli alcoolici, vedi per esempio la *Reinsinuation An die Löbliche Königliche Böhaimbische Hoffcanzley*, 16 giugno 1695, articoli 1 e 2 affinché la cancelleria di Boemia trasmetta l'ordine ai commissari imperiali presso la Dieta della Slesia. Vienna, HKA, *Gedenkbuch*, 223.

[32] Cfr. le denunce del Freiherr von Földern nel 1718. Vienna, HKA, *Verschiedene Vorschläge*, 1/9.

[33] Eliminiamo in effetti il *Rezess* del 1689, Vienna, NOLA, *Landtags-*

II. *Prerogative delle Diete e autorità monarchica: l'Ungheria*

A) La situazione verso il 1690

Questo tentativo piú o meno sfortunato riguardava in effetti un aspetto essenziale poiché aveva come scopo di sopprimere un privilegio esorbitante dei ceti d'Ungheria, l'immunità fiscale per loro e per l'insieme dei loro sudditi. Se esso fosse riuscito sarebbe stato un passo decisivo nell'integrazione dello Stato ungherese nella monarchia; logica conseguenza delle decisioni della Dieta del 1687. Allo stesso tempo sarebbe stato il riconoscimento di una situazione di fatto e probabilmente l'alleggerimento del fardello dei contributi di guerra che in realtà pesava sui contadini ungheresi, poiché se la Dieta si rifiutava di votare e di ripartire un'imposta diretta, le amministrazioni dei comitati erano inevitabilmente obbligate a concedere vitto e alloggio agli imperiali acquartierati in Ungheria. Nonostante le proteste dell'Assemblea nazionale di Sopron, l'Imperatore aveva continuato a caricare il paese di contribuzioni militari. Questo era stato lo scopo della missione del consigliere di Stato Abele nel 1684; dopo il suo ritiro dalla presidenza ed essere stato nominato commissario imperiale in Ungheria e incaricato della sussistenza degli imperiali, egli tassò duramente ogni comitato, il che provocò le reazioni degli Ungheresi e ebbe come conseguenza la protesta del palatino Eszterhazy [34]. L'imperatore

handlungen, cartone 16, che stabiliva un contributo forfettario annuale di 350.000 f. per la durata di 10 anni. La Dieta fu ciononostante convocata ogni anno per stabilire imposte straordinarie. Il potere dei ceti non fu dunque per nulla limitato, in quanto questa somma alla fin fine non rappresentava che un terzo circa della somma stabilita. È possibile che il governo di Maria Teresa abbia utilizzato questo metodo nel XVIII secolo in un senso « assolutista », ma in ogni caso non possiamo attribuire a questo gesto il senso che gli conferisce A. F. PRIBRAM, *Die Nieder-österreichischen Ständen und die Krone*, in « Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung », XIV, 1893, pp. 589-652.

[34] *Memoriale palatini Pauli Eszterhazy*, concernente i pesanti carichi rappresentati dalle contribuzioni e dagli acquartieramenti, Vienna 17 gennaio 1685. Ad es. i due comitati di Vasvar e Sopron (Transdanubio) doveva-

rispose che non aveva alcun potere in merito e che si trattava di una necessità di guerra; era certo necessario nutrire le truppe, procurar loro un quartiere invernale e fare nuovi reclutamenti [35]. Dialogo tra sordi, tra le necessità di Stato e gli interessi particolari. Questa volta l'imperatore manifestò una certa fermezza nei confronti di simili proteste. D'altra parte è interessante notare che da questo momento Eszterhazy giocò senza ambiguità il suo ruolo di palatino. Ufficiale eletto dall'assemblea nazionale, il palatino era tradizionalmente l'intermediario tra i ceti e il re straniero. Gli Ungheresi tenevano molto al mantenimento di questo ufficio e avevano combattuto per il suo ristabilimento ogni volta che gli Asburgo avevano lasciato la carica vacante. Nel 1681 la scelta del conte Paul Eszterhazy, uno dei rari magnati fedeli alla Casa d'Austria poteva far credere che il palatino sarebbe stato d'ora in avanti docile e avrebbe eseguito scrupolosamente gli ordini del governo di Vienna. Nei fatti, una volta eletto, costui si mise a difendere gli interessi dei suoi compatrioti.

I carichi fiscali non cessarono di svilupparsi, ma in un modo empirico. Nel 1687 i 12 comitati della Bassa Ungheria furono invitati a ripartirsi 19.850 quote. Nel corso della discussione la Conferenza diminuí di un terzo il valore della quota che venne ridotta da 6 a 4 f. e il contributo passò da 833.700 a 555.800 f. [36]. C'è da notare

no assicurare inizialmente le forniture di 3000 unità per 5 groschen al giorno, ma i soldati reclamavano invece da 10 a 12 groschen al giorno e il contributo era passato a 7.000 unità, in modo che i due comitati avrebbero pagato 720.000 f. per i quartieri d'inverno. Budapest, Biblioteca Universitaria, *Collectio Hevenesiana*, t. XLIII, f° 31/32.

[35] Risposta dell'Imperatore datata Vienna 17 gennaio 1685, f° 33.

[36] « Ungarn hat zu ertragen: Portiones per 6 fl.

Pressburg	1.520
Hontensis	800
Turoz	660
Bartiensis	900
Soliensis	1.090
Civitates Montanarum	310
Arva & Lipta	2.090
Giorensis	2.350
Trentschin	2.380

che la ripartizione si faceva in modo arbitrario, dietro proposta di un commissario generale e del consiglio di guerra senza che nessun Ungherese assistesse alla Conferenza, a meno di non considerare il cardinale Kollonitsch come un difensore degli interessi dei ceti [37]. Spettava all'amministrazione di ciascun comitato, al sottoprefetto e ai giudici eletti la ripartizione del carico globale e la fornitura delle prestazioni al commissariato generale, ma contrariamente a quanto accadeva nei Paesi ereditari, nessun organismo rappresentativo poteva discutere del montante di questo contributo. Era l'incresciosa conseguenza della politica del peggio che in questa maniera i ceti praticavano. Rifiutando di votare dei contributi moderati e trascurando di pagare i contributi simbolici che essi concedevano al momento delle sessioni dell'Assemblea nazionale. È in questo modo che la città reale di Košice non aveva affatto pagato nel 1688 la tassa votata nella sessione del 1681, non diversamente da quanto aveva fatto nel 1687, e la Camera ungherese si vedeva nell'obbligo di ingiungerle di pagare entro 15 giorni i 150.000 f. che doveva [38].

B) I progetti di riforma

Il cardinale Kollonitsch era ben deciso a mettere fine a questa paradossale situazione grazie alla quale invece di votare regolarmente i sussidi dovuti il contribuente ungherese e i suoi contadini erano sottomessi all'arbitrio dell'esercito. Nessuno sa peraltro quanto quest'ultimo percepisse realmente per una quota. In questo modo un aspetto essenziale dell'azione del cardinale Kollonitsch è

Castriferriensis	3.410
Saladiensis	1.060
	19.850 portiones »

Conferenz die Einquartierung der Regimentern in Ungarn betreffend, 12 settembre 1687. Vienna, RHStA, *Staatskanzei Vorträge*, 7/32, f° 91.

[37] Erano presenti a questa conferenza del 12 settembre 1687: il cardinale Kollonitsch, il principe Dietrichstein, il margravio de Bade, i conti Kinsky, Rosenberg, Strattmann e Starhemberg, *ibidem*.

[38] *Decretum Camerae Hungariae in materia Contributionum*, Pressburg, 17 maggio 1688. AM. Košice, *Schwarzenbachia*, 1688.

l'aver voluto rimetter ordine assimilando lo Stato ungherese a un qualsiasi altro paese ereditario, cosa che accadde dopo il 1687 e l'incoronazione di Giuseppe I. In ciò egli si faceva continuatore della dottrina esposta da Montecuccoli nel suo progetto di riorganizzazione dello Stato ungherese, intitolato *L'Ungheria nell'anno 1677* [39].

Abbiamo visto che nell'autunno 1695 una seduta della Conferenza che riuniva i principali responsabili viennesi e ungheresi aveva scartato il principio dell'aczise generale per il regno d'Ungheria [40]. Sei mesi dopo l'Imperatore decideva di convocare una commissione per discutere l'ammontare della contribuzione. Dopo parecchi anni quest'ultima veniva fissata a 2 milioni di fiorini [41] e il palatino non poteva discutere l'ammontare; poteva solo procedere alla ripartizione riunendo i rappresentanti della nobiltà dei comitati. Il che assomigliava molto piú al sistema francese della licenza di taglia (*brevet de la taille*) che al sistema austriaco o boemo.

Una simile politica, contraria alle tradizioni dei paesi ereditari, come ai privilegi del regno di Ungheria, era stata difesa da Jörger dal 1676, in virtú della *Verwirkungstheorie* e a causa delle pesanti imposizioni subite da piú di un secolo da parte delle province austriache allo scopo di difendere la frontiera militare ungherese. Nell'agosto 1681 Jörger sosteneva la stessa idea in una memoria indirizzata all'imperatore [42] e Kollonitsch difese le stesse idee nella primavera del 1696.

[39] Edizione A. VELTZÉ, Wien 1898, t. III, pp. 456-68.

[40] Conferenza del 25 ottobre 1695, Vienna, HHStA, *Staatskanzlei Vorträge*, cartone 9/35.

[41] Rescritto reale del 5 settembre 1694 indirizzato al Palatino che era incaricato della ripartizione assieme ai rappresentanti dei comitati. Budapest, Biblioteca Universitaria. Manoscritti, *Collectio Hevenesiana*, t. LVIII, f° 407.

[42] *Votum Graffen Jörgers in Gehaimen Rath de A° 1676*, Vienna, HHStA, ms. W. 75. *Unterschiedliche Motiven*, f° 84, come anche la sua *Mémoire sur la nécessité de payer l'impôt*, 1° agosto 1681, *ibidem*, f° 31/35.

C) La resistenza dei magnati

Incaricato dall'imperatore di presiedere una commissione che approvava l'imposta [43], Kollonitsch fu molto duro nei confronti dei suoi compatrioti che rifiutavano di pagare i 4 milioni di fiorini che egli domandava loro (esattamente 3.968.000). È vero che i deputati ungheresi avevano ricevuto delle istruzioni precise per non accettare un contributo superiore a 2 milioni di fiorini [44]. Ora, si trattava di una assemblea di notabili (*Palatini concursus*), e non di una sessione regolare dell'Assemblea nazionale. Kollonitsch non ebbe alcun imbarazzo nel dirglielo e nel riprendere l'argomentazione di Jörger: che gli altri paesi contribuivano alle spese della monarchia, che c'era abbastanza disordine in materia fiscale nel loro paese e bisognava introdurvi un'imposta permanente, che i privilegi della nobiltà erano contrari ai principi di un governo ragionevole [45].

L'arcivescovo di Kalocsa, Paul Széchényi, rispose reclamando la convocazione della Dieta, ma il ministero viennese restò fermo nel suo rifiuto; esso aveva in effetti convocato questi notabili per evitare di riunire l'Assemblea nazionale di cui temeva le lagnanze. Nondimeno i notabili gli presentarono una serie di rivendicazioni tra le quali la piú importante era che l'imperatore riducesse gli

[43] *Kayserl. Handbillet an.. Kollonitsch,* Mödling, 19 marzo 1696, citato da A. Maurer, *Leopold Cardinal Kollonitsch*, Innsbruck 1885, p. 350. *Theatrum Europaeum*, t. XV, p. 45.

[44] *Ut summa duorum Millionum quantum possibile est miniatur vel ad minimum non augeatur. Extractus Functorum a Domino Palatino Regni Hungariae porrectoriem*, Pt I. AM. Košice, *Acta Diaetalia*, 1696.

[45] Il testo citato da A. Maurer, *Cardinal Kollonitsch*, cit. merita di esser riprodotto se non altro per l'espressione: « vernünftige Regierung. Die grosse Menge der Edelleute und Privilegirten die sämmtliche viele Vorrechte besitzen, und Steùerfreiheit beanspruchen widerstreiten den Grundsätzen einer vernünftigen Regierung. Damit eudlich alle Ungerechtigkeit und Unordnung bei Umlage der Steuern und ander öffentliche Lasten aùfhören, ist es nöthig, dass eine feste beständige Steuer eingeführt, diese gerecht verteilt und in ein billiges Verhältniss zu der Steuer, welche die andern Ländern Seiner Majestät ein Drittheil dessen übernehmen, was jene Länder dem jedesmahligen Bedürfnisse gemäss Zahlen müssen ».

effettivi dell'esercito a 50.000 e che quest'ultimo fosse controllato da commissari ungheresi [46].

La riunione fu uno scacco e i notabili si dispersero nel giro di otto giorni. Le contribuzioni furono ancora una volta imposte per via d'autorità [47]. Era chiaro che gli Ungheresi rifiutavano di essere integrati nell'insieme e di contribuire per un quarto alle spese della monarchia (cioè 4 milioni di f. su 16). Ma per una volta l'imperatore restò fermo sulla sua decisione per differenti ragioni:

— innanzitutto aveva bisogno di denaro. Sappiamo che dopo il 1695 le spese militari crebbero in notevoli proporzioni ed era normale che lo Stato ungherese contribuisse alle spese d'insieme, nonostante i ceti del regno abbiano sempre rifiutato questa argomentazione in apparenza logica;

— in secondo luogo i settori dirigenti ungheresi erano esterni al Consiglio segreto; i grandi ufficiali del regno d'Ungheria assistevano solo eccezionalmente alle sessioni della Conferenza segreta o della Deputazione. Solo Kollonitsch era un vero ministro che prendeva parte a tutte le decisioni importanti riguardanti l'insieme della monarchia. Anche il palatino Eszterhazy che portava il titolo di consigliere segreto non era chiamato in consultazione che per gli affari ungheresi. E noi sappiamo bene quanto Kollonitsch, perfettamente integrato nella aristocrazia austriaca, sia poco rappresentativo dell'ambiente dirigente ungherese, il quale unanimemente lo detestava.

Tutti gli Ungheresi che accettavano delle responsabilità le prendevano nel governo del loro paese a Pressburg, dove per principio essi non accettavano la presenza di tedeschi. Per reazione essi si astenevano dal comparire a Vienna; né fra il personale del Consiglio segreto, né in quello della Camera abbiamo incontrato alcun signore ungherese,

[46] *Extractus Punctorum*, punti 7, 8, 9, 10 & 17, AM. Košice, *Acta Diaetalia*, 1696.

[47] *Resolutio Sacrae Caesareae Majestatis*, Vienna 11 ottobre 1696, *ibidem*, e A. Maurer, *Cardinal Kollonitsch*, cit.

mentre la nobiltà della Boemia popolava questi consigli quanto la nobiltà d'Austria. A una aristocrazia di corte d'origine austro-boema, occorre indubbiamente opporre una aristocrazia ungherese che a forza di difendere il suo splendido isolamento, non aveva piú alcun peso nelle decisioni del governo. Il particolarismo aveva degli inconvenienti: al posto di influire sulle decisioni al momento della loro elaborazione, essi erano obbligati a subirle o a rigettarle in blocco [48];

— infine l'imperatore disponeva della forza per fare applicare le sue decisioni. I reggimenti che stazionavano in Ungheria potevano esigere il pagamento delle contribuzioni anche se dovevano comportarsi come truppe straniere in un territorio occupato. La guerra contro il Turco forniva all'imperatore i mezzi per arginare accessoriamente la resistenza degli Ungheresi.

Questa assemblea di notabili mostra dunque una volontà precisa dell'Imperatore di andare avanti nell'ambito fiscale. Egli non rispetta le forme costituzionali astenendosi dal convocare l'Assemblea nazionale e non si cura della volontà dei ceti. Siamo lontani dalle laboriose negoziazioni con la Dieta di Boemia o anche con quella della Bassa Austria.

Malgrado la protesta degli Ungheresi [49], l'imperatore e Kollonitsch decisero di spingere piú avanti le riforme durante il 1698 e d'introdurre una certa eguaglianza fiscale facendo versare i contributi anche al clero e alla nobiltà, come si faceva nei Paesi ereditari [50]. Nel maggio 1698

[48] Gli Ungheresi avevano già praticato questa politica del peggio nel secolo precedente rifiutandosi di occupare i seggi che Ferdinando I aveva loro proposto nel Consiglio di guerra, con il pretesto che una tale istanza non era competente per il Regno d'Ungheria.

[49] *Gravamina Hungarica variorum comitatuum Specificentur et commissionibus Cassoriae et Posonij institutis ad examinandum transmittantur*, Seduta del 4 aprile 1698 della *Deputation in Oeconomicis*, Protokoll, Vienna, HHStA, *Staatskanzlei Vorträge*, cartone 10-36. Queste lamentele hanno occupato le sedute del 19 e 21 aprile 1698.

[50] Vedi *supra*. Questa parte modesta fino al 1690 si era accresciuta nella misura in cui i contadini non avrebbero sopportato il peso di una accresciuta fiscalità.

l'imperatore convocò ancora una assemblea di notabili che si componeva di magnati e che protestò contro il progetto di ripartizione [51]: due milioni da pagare per la campagna del 1698. Cosí nell'autunno il governo di Vienna fissò puramente e semplicemente la quota dell'Ungheria; esso prese come base le conclusioni dell'assemblea dei notabili del 1696, ma decise di tassare i ceti privilegiati, clero e nobiltà, in ragione di un terzo, e le città reali in ragione di un sesto, mentre il resto restava a carico dei contadini [52].

Un documento degli archivi di Eszterhazy dava la seguente ripartizione [53]:

Città reali	:	250.000 f. cioè	1/16 del tutto
Aristocratici	:		
Nobiltà	:	1.250.000 f. cioè	5/16 del tutto
Clero	:		
Contadini	:	2.500.000 f. cioè	10/16 del tutto

Praticamente questa misura d'autorità [54] giungeva a far pagare il supplemento d'imposta ai ceti, mentre i contadini non erano sottoposti che a un aumento del 20% rispetto a quanto pagavano prima. Il palatino Ezsterhazy protestò vigorosamente e si mise alla testa dell'opposizione dei ceti privilegiati, confermando cosí le prese di posizione anteriori, che avevano già mostrato quanto egli non fosse assolutamente l'uomo degli Asburgo in Unghe-

[51] *Tractatur cum praesentibus in aula magnatibus Hungaris de collectandis duobus millionibus*, 6 maggio 1698 e *Declaratio Magnatum Hungarorum sed nullius valoris*, 9 maggio 1698. Protocollo della Deputazione, Vienna, HHStA, *Staatskanzlei Vorträge*, cartone 10/36.

[52] *Repartitio 4 millionen in Hungarn, 16. Theil aùf die Stätt 2 drittl* [sic] *aùf die Unterthanen I drittl den Clerum et Magnates*. Sedute del 24 e 30 ottobre 1698. Protocollo della Deputazione, *ibidem*. *Dépêche de Villars au roi*, 18 ottobre, A. E. Paris, *C. P. Autriche*, vol. 69, f° 197. La ripartizione dei 4 milioni di fiorini era anche nell'*Instruktion* per la deputazione del 10 dicembre 1697. Th. Fellner-H. Kretschmayr, *Die österreichische Zentralverwaltung*, I. Abteilung, Wien 1907, 3 voll.

[53] Citato da A. Várkonyi, *Habsburg Absolutism and serfdom in Hungary*, Budapest 1965, t. I, p. 359.

[54] Stabilita dall'ordinanza del 24 dicembre 1698, citata da L. Szalay, *Magyarorszag Töténete*, Pesth 1859, pp. 37-45. Vedere anche *Csanyi Janos Kronikàja*, edizione Paur, pp. 166-167.

ria. I suoi interessi personali e quelli della nobiltà ungherese si anteponevano alla fedeltà per l'Imperatore Leopoldo. Egli si mise alla testa di un fronte unito diretto contro una riforma assolutista in materia fiscale, poiché essa minacciava il potere economico dei ceti privilegiati nella misura in cui imposte troppo pesanti spingevano i contadini a sloggiare per sfuggire al fisco [55]. Ma soprattutto la fine dei privilegi metteva in questione lo statuto stesso della nobiltà nella società ungherese.

Fino allora quest'ultima era stata una nobiltà militare [56] i cui feudi come le immunità fiscali erano giustificati dai servizi armati che il nobile poteva rendere. Abbiamo visto che l'Assemblea nazionale decretò a piú riprese l'*insurrectio*. Ma queste truppe, il cui coraggio era indiscutibile, si erano mal adattate alla tattica moderna. Esse avevano inoltre il grave inconveniente di essere inquadrate e comandate dagli Ungheresi, di modo che si integravano male in un esercito imperiale che era per definizione cosa del sovrano e non di uno Stato particolare della monarchia. È questa la ragione per cui il governo di Vienna preferiva di molto truppe mercenarie, remunerate precisamente col prodotto delle imposte. La nobiltà ungherese non vedeva assolutamente di buon occhio il fatto di esser privata della sua principale ragion d'essere e di trasformarsi in semplici signori terrieri che avrebbero dovuto dividere la loro rendita con un sovrano straniero.

D'altra parte, sembra che, a dispetto delle reiterate lagnanze nei confronti degli imperiali, per i contadini ungheresi fosse piú facile nutrire e alloggiare dei soldati anziché fare dei versamenti in moneta [57]. In questo caso, il punto di

[55] A. VÁRKONYI, *Habsburg Absolutism*, cit.

[56] « Quoyque les habitants d'Hongrie ayent assez d'esprit d'industrie et de bonnes qualitez pour pouvoir s'appliquer aux Sciences et aux Arts liberaux, cependant ils se sont toujours plustost addonnez à apprendre la manière de bien combattre qu'à rechercher la manière d'estre bien sçavant » (E. BROWN, *Relation de plusieurs voyages*, p. 25). Da accostare ai *Gravamina* della Dieta del 1659, articolo 29, che stabiliscono per i nuovi nobili l'obbligo di essere istruiti nel mestiere delle armi.

[57] È per lo meno ciò che afferma A. VÁRKONYI, *Habsburg Absolutism*,

vista di Kollonitsch sarebbe stato sbagliato poiché voleva normalizzare la situazione per risparmiare ai contadini ungheresi le esazioni della truppa.

D) I risultati

In ogni caso questa riforma imposta da Vienna creò un disagio tale tra la popolazione che trovò quest'ultima unanimemente ostile. Beninteso, la nobiltà riuscì a sfuggire ai suoi obblighi, essa non pagò che 250.000 f. in luogo di 1.250.000 e il carico supplementare di un milione ricadde sui contadini, in quanto la Corte di Vienna restò intransigente sulla cifra globale della contribuzione [58]. Quanto ai notabili, essi non cessarono di reclamare il ritorno alla contribuzione di 2 milioni e al fatto che, a rigore, i 4 milioni rappresentavano un forfait dal quale tutte le imposizioni supplementari potevano essere deducibili [59]. Inoltre, essi reclamavano il ritorno alla pura e semplice esenzione fiscale [60].

Ciononostante il governo di Vienna l'ebbe vinta e la situazione dello Stato ungherese fu normalizzata. D'ora in poi un insieme territoriale di 350.000 Km² contribuirà alle spese della monarchia, in una entità moderata certo, ma regolare e soprattutto sarà acquisito il principio di una contribuzione finanziaria ungherese.

Nel progetto di Kollonitsch l'ammontare delle imposizioni non superava i 48 fiorini ungheresi per unità fiscale (*porta*). Poiché quest'ultima era molto vasta e conteneva 4 fondi contadini (*colonus*), un contadino benestante avreb-

cit. In effetti, pare che l'economia di mercato sia stata poco sviluppata e che il contante sia stato in possesso soprattutto dei nobili.

[58] *Ibidem.*

[59] *Brevis Extractus Postulatorum Regnicolarum,* 1699, punti 1 & 2. Vienna HKA, ms. 382, f° 4.

[60] « Supplicant humillime ut Clerus Magnates et Nobiles Portas habentes a contributione immunes maneant cum iam Bello (Deo laus) in Pacem conservo, onus personalis Insurrectionis quoque cessaverint cuius vices mediante praefata contributione supplebant ». *Brevis Extractus*, cit., punto 4. *Ibidem.*

be dovuto pagare 12 f., ma poiché ogni anno dedicava alla *corvée* reale 12 giornate (che gli erano conteggiate in ragione di 15 kreutzer per giorno) non doveva pagare in valuta che 9 f.; mentre secondo Kollonitsch un possedimento della stessa importanza in Austria pagava 24 f. di contributi per anno [61]. Molto spesso il possesso di un *colonus* era suddiviso tra piú famiglie e il carico fiscale reale era pertanto modesto.

Ma questa riforma era stata imposta dall'esterno e sappiamo che gli strati dirigenti dello Stato ungherese non si lasciavano facilmente piegare alla volontà del governo di Vienna. La vittoria era stata ottenuta piú o meno in condizioni analoghe a quelle che avevano presieduto alle riforme di struttura degli anni 1670:

1) L'Assemblea nazionale non era stata convocata e l'assemblea dei notabili che ne prendeva il posto, considerata piú docile, non aveva dato nemmeno essa il suo assenso.

2) Il governo di Vienna aveva approfittato dell'occupazione del territorio ungherese da parte dei reggimenti imperiali per imporre questa riforma fiscale. In altri termini, essa non aveva fondamenti giuridici e si basava puramente e semplicemente su questi rapporti di forza momentaneamente favorevoli all'imperatore.

Ora la capacità di resistenza degli Ungheresi non aveva potuto essere veramente rotta e le reazioni furono analoghe a quelle che seguirono le riforme degli anni 1670. Dei disordini sporadici scoppiarono ben presto e facilitarono il successo dell'insurrezione di Francesco II Rakóczi a partire dal 1701.

Per 10 anni l'Ungheria sfuggí piú o meno completamente all'autorità degli Asburgo, che fu dichiarata decaduta alla Dieta di Onod nel 1707. L'alleanza degli insorti ungheresi con la Francia, nel corso della guerra di successione di Spagna creò un secondo fronte alle porte stesse di Vienna e il ritorno alla calma non venne raggiunto che attraverso

[61] A. MAURER, *Cardinal Kollonitsch*, cit., pp. 293-294.

un compromesso, la pace di Szathmar del 1711, con la quale il governo riconosceva l'immunità fiscale dell'Ungheria.

Cosí l'importante riforma di Kollonitsch non potè per nulla aver effetti duraturi. Era quindi chiaro che nessun paese della Monarchia poteva esser sottomesso arbitrariamente alle unilaterali decisioni del governo di Vienna e che nessuna riforma di struttura poteva essere imposta per decisione sovrana.

Siamo cosí in effetti senz'altro costretti a constatare che nessuna seria riforma ha potuto trionfare nel corso della seconda metà del XVII secolo. Gli aristocratici sono riusciti a rafforzare la direzione collegiale e il solo tentativo di rompere l'onnipotenza di una assemblea dei ceti si è concluso alla fine con un scacco.

Solamente le riforme tecniche hanno avuto successo e hanno potuto contribuire a una migliore gestione delle risorse di cui disponeva l'imperatore. Risultato modesto se lo si compara con l'ampiezza dello scopo e la posta della riforma. L'imperatore non è riuscito né a far pagare i privilegiati in proporzione alle loro facoltà né a rompere il potere delle assemblee dei ceti che esercitavano mediatamente un controllo finanziario. La sua politica estera dipendeva in ultima analisi dalla buona volontà dei ceti nel concedergli imposte e crediti.

III. *Cause dell'insuccesso delle riforme*

Abbiamo notato piú sopra che il sistema che presiedeva il governo dei possedimenti degli Asburgo di Vienna era una diarchia in cui sovrano e ceti privilegiati erano strettamente associati. Costoro non intendevano essere privati della parte di potere che loro spettava tanto nel governo centrale quanto nel governo dei differenti paesi. Se certe iniziative hanno potuto essere cosí facilmente elaborate contro i privilegi dello Stato ungherese è perché l'aristocrazia ungherese non si era associata né alle deliberazioni del Con-

siglio segreto né alle differenti commissioni esecutive. Trattata come un paese straniero, l'Ungheria si vedeva allora proporre delle soluzioni che convenivano ai dirigenti dello Stato austro-boemo. Se costoro tenevano tanto a tassare gli Ungheresi in modo regolare, ciò era dovuto allo scopo di non dover essi stessi fornire i 4 milioni di fiorini assolutamente necessari per far fronte all'aumento delle spese dopo il 1695. Né era da meno l'aristocrazia austro-boema che teneva in mano l'apparato dello Stato tanto a livello della Corte che a quello dei governi locali mentre imponeva il suo punto di vista nelle Assemblee dei ceti territoriali. Queste sono le ragioni per cui ogni riforma tendente a ridurre le prerogative del governo aristocratico era votata all'insuccesso.

Il partito conservatore era nettamente ostile al ministero come alla direzione di un dipartimento da parte di una sola persona o alla riduzione del potere delle Diete. La direzione collegiale del governo e dei differenti ministeri, la moltiplicazione delle commissioni come la convocazione regolare delle Assemblee dei ceti dotate di ampi poteri finanziari erano i mezzi migliori per diluire l'autorità del principe e mantenere la propria. Al limite possiamo persino domandarci se la realtà del potere non appartenesse a qualche decina di famiglie, piuttosto che alla stessa Casa d'Austria. Le debolezze di carattere, le esitazioni dell'imperatore Leopoldo I si spiegano meno, a nostro avviso, per mezzo della psicologia del personaggio che attraverso i fondamenti sociologici dell'autorità: l'imperatore si rendeva conto che la realtà del potere gli sfuggiva a vantaggio di una oligarchia e allora egli finiva per favorire gli uomini nuovi e le « gerarchie parallele » in luogo di modificare le strutture del governo, cosa che avrebbe supposto una vera rivoluzione. Nessuna riforma finanziaria poteva riuscire senza rompere l'oligarchia dirigente, perciò l'assolutismo austriaco era una parola vana.

1. Un dato cruciale: l'oligarchia governativa

Un duplice approccio ci porta sensibilmente allo stesso risultato: nella seconda metà del XVII secolo l'aristocrazia controllava contemporaneamente il potere politico e quello economico. In effetti, gli editti suntuari come le monografie dei consiglieri di governo mostrano che i settori superiori della nobiltà dei Paesi ereditari avevano colonizzato il governo centrale della monarchia.

A) Gli editti suntuari e la società per ceti

Differentemente da quanto succede in Francia nello stesso periodo, la gerarchia sociale è nettamente definita per via legislativa: l'ordinanza di polizia (*Polizeyordnung*) definisce i ranghi, le precedenze e soprattutto il modo di vestire [62], segno visibile della gerarchia sociale.

Gli editti avevano certamente un fondamento economico: impedire ai sudditi dell'imperatore di sprecare troppo per seguire i frequenti cambiamenti della moda francese. E in questo senso i cameralisti erano molto favorevoli agli editti suntuari nella misura in cui potevano ridurre il disequilibrio della bilancia dei pagamenti [63]. In ogni caso, essi godevano dei favori di coloro che erano legati all'ordine sociale tradizionale, poiché il lusso nel vestire non permetteva piú di distinguere il valletto dal padrone oppure la dama di nobile casato dalla donna del popolo [64].

[62] L'intenzione è ancora nettamente definita nel preambolo della ultima *Polizeyordnung* del 5 maggio 1697: « Als haben wir zu Auffgeb - und Hindanlegung aller dergleichen Vorgebenden unerheblichen Ausred - und Entschuldigungen einem jeden seine gehörige Class mit eigentlicher Specificirung aller deren jenigen Waaren / und Kleidungen / so einem jeden Zu haben / und zugebrauchen verbotten / und auch der jenigen / so zugelassen seyn / ordentlich benennen / und mit Seinem Worth aus werffen wollen », pubblicata in *Codex Austriacus*, t. II, p. 162.

[63] *Dépêche de Grémonville*, 31 marzo 1672. A. E. Paris, *C. P. Autriche*, vol. 42, f° 80.

[64] « Doch weiss man wer Herr und Knecht / Jetzt und bey den Leùten / Wer die fraw sey oder Dirn / Wann Vortretter sich verliern / Jedermann soll sagen frey / Löblich ist die Policey ». Strofa n. 2 di

Durante il periodo che ci interessa, l'imperatore Leopoldo ha pubblicato successivamente 4 editti suntuari: nel 1659, 1671, 1686 e 1697 [65]. Il principio era sempre lo stesso: i gruppi sociali definiti dal loro rango nella società o dalle funzioni al servizio dell'imperatore sono ripartiti in gruppi che la legislazione chiama precisamente classi [66]. Ora, quale che fosse la ripartizione, la prima classe era sempre composta dai tre ceti superiori (prelati, nobili e cavalieri) e dai consiglieri di governo [67]. Questa categoria inglobava tutti i consiglieri di Stato, i consiglieri aulici, i consiglieri della guerra e delle finanze, tutti i segretari di Stato e gli ufficiali di finanze investiti di pesanti responsabilità [68], come ad esempio il *vice-dominus*, i tesorieri di guerra e di corte, il ricevitore delle gabelle, l'ispettore generale delle dogane. Di conseguenza né l'imperatore, né l'opinione erano restii ad accordare la piú alta considerazione ai piú importanti servitori della monarchia. Tuttavia questi testi restano vaghi nella misura in cui, come abbiamo visto, un'immensa distanza separava nei fatti un membro del ceto dei signori da un semplice cavaliere.

una difesa dell'Editto suntuario del 1671. *Aller unterthänigste Ehren Defension Österreichischer heylsamen Landesfürstlichen Polizeyordnung*, pubblicato da W. STURMINGER nel suo studio su *Johann Heinrich Fitzing von Fitzingheimb*, in « Mitteilungen des Instituts für österreichischen Geschichtsforschung », LXIII, 1955, p. 391. Questa tesi è stata anche ripresa da Abraham a Sancta Clara nelle sue predicazioni. Cfr. Robert A. KANN, *A study in Austrian Intellectual History*, New York 1960, pp. 101-103.

[65] Pubblicati nel *Codex Austriacus*, t. II, pp. 156 ss., 2 voll. in folio, Vienna 1704. BN, Paris, F. 3414.

[66] « Die Classen » nel testo tedesco. La poesia ha il senso latino di *classis*, cioè gruppo senza altra determinazione.

[67] « ... haben wir drey Classes zu formiren für nöthig erachtet. In die erste Class gehören Unsere zwey Obere Politisch Ständ des Herren und Putter Stands wie auch Unsere würcklich dienende Räthe (dann so vil den Praelaten Stand / und die andere Geistlichkeit Betrifft) ... », *Polizeyordnung*, 29 aprile 1686. *Codex Austriacus*, II, p. 160.

[68] « In diese I. Class wollen wir gezogen haben Unsere Kayserl. und Lands Fürstl. höhere Beambte und Hof Bediente, welche nicht würkliche Lands Mitglieder Seyn / als die Vice-Domen / Hof und Kriegs Zahlmeister / Salz Ambtmann Hand-Grafen / Waldmeister / Eysen Ambtmann / Hof Quartier Meister Landtschreiber / Secretarien / von dene höheren Mitteln welche nicht zugleich würckliche Räth seyn ». *Polizeyordnung*, 28 settembre 1671, *Ibidem*, p. 154.

La maggioranza dei consiglieri di governo appartengono alla aristocrazia, cioè al ceto dei signori, benché teoricamente i cavalieri fossero esclusi solamente da qualche funzione e nonostante che fossero loro riservati alcuni uffici, in particolare nell'amministrazione cetuale-territoriale o nel governo di alcuni territori [69]. È questa la ragione per cui occorre vedere piú da vicino a quale ceto appartenevano i principali responsabili del governo di Vienna.

B) Posto dell'aristocrazia nel governo di Vienna

Alcune notizie biografiche contenute nell'opera di Schwarz hanno mostrato che i consiglieri di Stato appartengono al ceto signorile, o che comunque l'accesso alle alte responsabilità nello Stato implicava un'ammissione nel ceto signorile. Il dottor Jean Paul Hocher finí egli stesso la sua carriera come Magnate ungherese. Ma per cogliere meglio il fenomeno, studieremo la composizione del Consiglio segreto all'inizio e alla fine del regno di Leopoldo I, come pure studieremo la composizione sociale della Camera e vedremo cosí in che misura i consigli a carattere tecnico erano nelle mani di specialisti di varia origine sociale.

1. Strutture sociali del Consiglio segreto

Sceglieremo due esempi all'inizio del periodo e due esempi alla fine, cioè il 1654 e il 1665 da una parte, il 1699 e il 1705 dall'altra. All'inizio del periodo il cambiamento di regno aveva portato a rivolgimenti di carattere politico e non a cambiamenti nella composizione sociale. In effetti il Consiglio segreto comprendeva:

[69] Si sa che le commissioni finanziarie della Bassa Austria e della Boemia riservavano per statuto due posti ai membri del ceto dei cavalieri. Allo stesso modo questi ultimi occupavano tre o quattro posti nel Consiglio di luogotenenza in Boemia, mentre il *Personalis Presentiae*, che presiedeva la Camera Bassa dell'Assemblea nazionale, apparteneva obbligatoriamente alla media nobiltà.

Nel 1654[70]

Il cardinal d'Harrach
Il principe Dietrichstein
Il duca Piccolomini d'Amalfi
Il principe Lobkowitz, presidente del consiglio di guerra
Il principe d'Auersperg
Il conte Massimiliano di Wallenstein
Il conte Trautsohn, governatore della Bassa Austria
Il conte Khurtz, vice-cancelliere dell'Impero
Il barone Goldegg, cancelliere d'Austria
Il conte Puechheim, maresciallo di Corte
Il conte Nostitz, cancelliere di Boemia
Il conte Martinitz
Il conte Rodolfo Colloredo
Il marchese Annibale Gonzaga
Il conte Tattenbach

Per un totale di 15 persone

Nel 1665[71]

Il principe Portia
Il principe Lobkowitz, presidente del consiglio di guerra
Il principe Auersperg
Il conte Ernst Öttingen, presidente del consiglio aulico
Il conte Lamberg
Il conte Friedrich Cauriani
Il marchese Annibale Gonzaga
Il conte Walter Leslie
Il conte Georg Ludwig von Sinzendorff, presidente della Camera
Il conte Johann - Joachim Sinzendorff, cancelliere d'Austria
Il barone Walderdorff, vicecancelliere dell'Impero
Il conte Nostitz, cancelliere di Boemia

Per un totale di 12 persone

In apparenza essi appartenevano al ceto signorile (*Herrenstand*) benché il cancelliere d'Austria nel 1654, il barone Goldegg, fosse di bassa estrazione; egli era stato titolato dal nulla per merito del vecchio vicecancelliere dell'imperatore Ferdinando III, il conte Trautmannsdorf, che apprezzava la sua cultura giuridica. Mezzo classico di ascensione sociale, la competenza professionale conduceva spesso i giuristi di origine borghese a questo posto di Cancelliere d'Austria che era stato creato proprio per questi ultimi. Vedremo che l'imperatore Leopoldo sceglierà nuovamente un giurista per rimpiazzare l'aristocratico Sinzendorff, cugino del presidente della Camera. Il

[70] Vienna, HKA, *Hofzahlamtsbuch 110. Obrister Hoffmaister und Gebeimbe Räthe*. Vedere anche la relazione finale dal 25 febbraio 1654. Cfr. H. F. SCHWARZ, *The Imperial Privy Council*, Cambridge 1967.

[71] Vienna, HKA, *Hofzahlamtsbuch 110*: *Obrister Hoffmaister und Gebaimbe Räthe*. Si tratta di consiglieri che ricevono una retribuzione per una funzione realmente esercitata.

vicecancelliere dell'Impero Sigismund Khurtz era anche lui figlio del dottor Johann Baptist Werbern cancelliere di Ferdinando. Abbiamo visto che il conte Abensperg-Traun non esitò a concedergli la mano della figlia Regina [72]. Per la sua fortuna, per la sua potenza politica, le sue alleanze, il vicecancelliere Khurtz, conte di Senftenau si era integrato nell'aristocrazia. E nel 1665 il solo che avrebbe potuto fare la figura del *parvenu* è il conte Walter Leslie, soldato di ventura, che discendeva in realtà da una buona famiglia scozzese: suo padre John Leslie era il decimo barone di Balquhain e Walter era nato nel 1606 a Balquhain Castle, nella contea di Aberdeen. Nel 1632 lo troviamo nel reggimento di Adam Trčka come ufficiale, sotto gli ordini di John Gordon. Il punto di partenza della sua carriera fu il ruolo che svolse nell'assassinio di Wallenstein. Lo stesso anno egli si convertí al cattolicesimo e divenne colonnello. Nel 1637 Ferdinando gli concesse la signoria di Neustadt in Boemia, nel momento stesso in cui lo nominava Conte dell'Impero e Leslie seguí fino alla sua morte una carriera sia politica che militare. Sposò in terze nozze una Dietrichstein, indiscutibile prova che egli era integrato nell'aristocrazia [73].

Quanto al cardinale d'Harrach, egli non era un prelato di bassa estrazione come il padre Sinelli che il favore di Leopoldo avrebbe condotto fino al trono episcopale di Vienna. Principe arcivescovo di Praga, Ernst Adalbert Harrach era conte dell'Impero e figlio del conte Carlo di Harrach, canonico di Trento, di Passau e d'Olomouc; egli apparteneva a una eccellente famiglia di Boemia. Consigliere segreto per 30 anni, egli cessò di assistere al consiglio durante il nuovo regno e si consacrò unicamente all'azione pastorale in modo che nel 1665 non era piú menzionato come Consigliere in servizio (*würcklicher Geheimber Rath*) [74].

[72] Sulla carriera e la fortuna del cancelliere Khurtz vedi ADB (*Allgemeine Deutsche Biographie*).

[73] H. F. SCHWARZ, *The Imperial Privy Council*, cit., p. 276.

[74] *Ibidem*, p. 239. Morí nel 1667.

L'altro prelato del consiglio, il vicecancelliere dell'Impero Walderdorff apparteneva a una buona famiglia della Franconia. Protetto dall'Elettore di Magonza Filippo di Schönborn, il canonico di Würzburg divenne vicecancelliere dell'Impero nel 1660 carica che egli abbandonò nel 1669 per diventare vescovo di Vienna [75].

Di conseguenza la loro nascita è indiscutibile, ma è interessante vedere il permanere di certe famiglie nel Consiglio. Dei 12 membri che vi sedevano nel 1665, 4 appartenevano al vecchio gruppo (Lobkowitz, Auersperg, Gonzaga, Nostitz) e abbiamo visto che i cambiamenti nel gruppo di governo erano stati limitati allo stretto necessario. Molto spesso è la morte dei consiglieri che spinge il sovrano a fare delle sostituzioni. Il gruppo resta insomma stabile, soprattutto tenendo conto delle alleanze.

Nel Consiglio del 1654 il principe Dietrichstein era il genero del principe di Liechtenstein, una delle autorità del regno precedente, mentre il principe Lobkowitz era figlio di un cancelliere di Boemia sotto Ferdinando II. Abbiamo constatato che Khurtz aveva degli antenati nella cancelleria e che aveva messo suo genero Tattenbach nel consiglio segreto. Quanto al conte Nostitz, era apparentato ai Lobkowitz. Il marchese Annibale Gonzaga era parente della giovane imperatrice Eleonora, principessa di Mantova; d'altronde per parte sua fece una brillante carriera militare al servizio dell'imperatore.

Nel consiglio del 1665 Portia e Auersperg erano parenti. Il figlio Portia ha sposato una figlia Lamberg. I Sinzendorff sono cugini, Lobkowitz e Nostitz parenti. Solo Walderdorff e Öttingen, originari dell'Impero, hanno legami famigliari meno precisi.

L'equilibrio tra i differenti paesi è d'altra parte sapientemente dosato a dimostrazione che un paese non domina gli altri almeno all'interno del complesso austro-boemo. Nel 1654 la Boemia era rappresentata dal cardinale d'Harrach

[75] *Ibidem*, p. 378.

(nonostante che gli Harrach possano essere considerati come una famiglia austro-boema), Lobkowitz, Wallenstein, Martinitz, la Moravia da Dietrichstein, la Lusazia da Nostitz cioè 6 consiglieri su 15 per i paesi cechi. La Bassa Austria era rappresentata da Trautsohn, Puechheim e in una certa misura da Goldegg; l'Austria Interiore da Auersperg e Tattenbach, cioè 5 rappresentanti su 15 per i paesi austriaci; Khurtz veniva dalla Baviera, Colloredo, Piccolomini e Gonzaga, nonostante avessero ricevuto dei possedimenti in Boemia erano italiani, essenzialmente dei soldati che si erano messi al servizio dell'imperatore. In questo modo il ceto signorile di Boemia era rappresentato in forza nel Consiglio poiché contava 6 membri su 15 [76]. Il legame tra la nobiltà di corte e l'aristocrazia boema era dunque molto evidente sotto Ferdinando III, mentre in seguito l'equilibrio venne modificato a favore dei paesi austriaci. Nel 1665 tre consiglieri sono originari dell'Austria Interiore (Portia, Sinzendorff, Auersperg), tre della Bassa Austria (Cauriani, Lamberg e il presidente delle Finanze Sinzendorff), cioè in totale sei consiglieri su 12; 4 hanno l'essenziale dei loro beni in Boemia; Lobkowitz, Nostitz, Leslie e Gonzaga, i due « stranieri » del Consiglio, Walderdorff e Öttingen sono originari dell'Impero. La parte degli stranieri e dei Boemi è diminuita, quella degli Austriaci aumentata, ma ciò non significa altro che gli aristocratici dei differenti elementi che compongono la Monarchia erano rappresentati nel Consiglio, con l'esclusione dei Magnati ungheresi.

Alla fine del secolo nulla è cambiato e l'aristocrazia rappresenta lo stesso peso nel Consiglio i cui membri erano stipendiati [77]. Essi erano in tutto 14:

il conte Ferdinando Bonaventura d'Harrach
il conte Karl von Wallenstein, Gran Ciambellano

[76] Cioè, Lobkowitz, Wallenstein, Nostitz, Colloredo, Piccolomini e Gonzaga.

[77] G. E. Rinck, *Leopold des Grossen*, Leipzig 1708, t. I, p. 113, cita 165 consiglieri titolari, ma lo *Hofzahlamts Buch*, 142 (del 1699) non parla che di 14 consiglieri veramente stipendiati.

il conte Wolfgang Öttingen, presidente del Consiglio aulico
il conte Kaunitz, vicecancelliere dell'Impero
il conte Jörger, governatore della Bassa Austria
il principe Ferdinand Schwarzenberg
il conte Thuerheim
il conte Thun
il conte Brandeis
il conte Trautsohn
il conte Daun
il conte Hallesweil
il conte Zeill, vicepresidente del Consiglio aulico
il conte Leopold Cauriani

Qui ancora la permanenza delle famiglie è manifesta. Tutti appartengono all'aristocrazia e sei tra loro erano strettamente legati a consiglieri segreti degli anni 1660.

Il conte d'Harrach era un nipote del cardinale d'Harrach, il conte Öttingen era succeduto a suo padre nelle funzioni di presidente del Consiglio aulico con, è vero, la lunga interruzione dovuta alla presidenza del principe Johann Adolph Schwarzenberg. Il figlio di quest'ultimo sedeva al Consiglio segreto. Quanto al conte Cauriani, egli era discendente di un consigliere morto nel 1661.

La permanenza dell'aristocrazia ha tanto piú peso in quanto essa corrisponde ad una straordinaria potenza economica. Rinck si estasia davanti alla ricchezza ed al lusso dei consiglieri segreti. Nessuna corte d'Europa mostra tanta ricchezza nelle carrozze, nelle divise e nell'abbigliamento quanto i ministri e il loro seguito. Quale corte d'Europa poteva mai mostrare una anticamera dove si trovavano da 50 a 60 cavalieri, o anche piú, tra cui i piú modesti disponevano di una rendita di 50.000 fiorini, ma alcuni avevano anche piú di 500.000 fiorini di rendita annuale [78]?

Questo lusso si era sviluppato con la prosperità posteriore al 1683, ma era basato sulla ricchezza fondiaria e sullo sfruttamento di immensi possedimenti, in particolare in Boemia. L'aristocrazia d'altra parte aveva progressivamente eliminato la piccola nobiltà che era oramai ridotta

[78] G. E. Rinck, *Leopold*, cit.

ad un ruolo politico trascurabile, per lo meno nel complesso austro-boemo.

La ricostruzione aveva ancora favorito la concentrazione delle terre nelle mani dei grandi signori. Prendiamo qualche esempio: il principe Dietrichstein possedeva nel solo Regno di Boemia 665 fondi fiscali, il principe Lobkowitz 960, il principe Liechtenstein 360, il conte Czernin 1192. Tra i membri del Consiglio, Wallenstein ha 551 fondi fiscali e il principe Schwarzenberg circa 1450, cioè all'incirca il 2,5% di tutte le terre coltivabili del regno, il che rappresentava la metà dei possedimenti regi (2.793 fondi) [79].

La superiorità economica del ceto signorile appare ancora maggiore se si pensa che 377 famiglie di cavalieri si dividono 3.364 fondi. Ora, una media che attribuisse 9 fondi a ciascuno sarebbe falsa per il fatto che alcune famiglie come i Franchimont facevano ancora la loro figura, mentre la media dei cavalieri possedeva spesso solo una tenuta, come ad es. Ferdinand Ostrowsky, che non aveva altri averi se non una ferma a Augezd, nel circolo di Hradec Kralove [80]. A confronto la fortuna dei Lobkowitz sembrava colossale: 70 villaggi e 3 città in Boemia, il ducato di Sagan in Slesia. Cosí il peso dell'aristocrazia che concentrava nelle sue mani, nel 1699, i due terzi della fortuna fondiaria del paese schiacciava tutti gli altri ceti privilegiati del regno. Nel complesso austro-boemo l'aristocrazia possedeva la terra, dominava le Diete e concentrava il potere nelle sue mani. Ma se la sua dominanza nel Consiglio segreto sembrava evidente, nei Consigli tecnici era altrettanto forte?

[79] Tutte le indicazioni statistiche sono ricavate dal *Catastrum des Königreichs Böheimb Ansessigkeit*, anno 1699, Vienna, HHStA, ms. W. 996.
[80] *Ibidem*, f° 37-56.

2. Strutture sociali dell'amministrazione delle finanze

Sappiamo che certi uffici erano tenuti da ufficiali finanziari e che il presidente Sinzendorff aveva cercato di trasformare la Camera in un vero corpo di funzionari. In che misura l'aristocrazia ha conservato o riconquistato il potere nella Camera?

Come per il Consiglio segreto confrontiamo la situazione tra l'inizio e la fine del periodo. Negli anni 1660 la proporzione degli aristocratici era in ogni caso meno forte che nel Consiglio segreto. Nel 1655 su 17 membri la Camera comprendeva solamente sei aristocratici, i conti David Ungnad von Weissenwolf, Georg Ludwig Sinzendorf, François Ernest Mollart, il barone Losinthal, i conti Jörger e Aichpichl [81]. Dieci anni piú tardi, su 17 membri, la Camera comprendeva sette aristocratici; i conti Sinzendorf, Hohenfelf, Jörger, Losinthal, Starhemberg, Weissenwolf e Saint-Hilier [82]. Gli altri consiglieri erano di piú modesta origine e se 4 o 5 tra loro erano nobili essi dovevano il loro esser nobili alla funzione, come ad esempio Klemens von Radolt o Johann Putz von Adlerstburm, o in seguito un Gattermayr che nel 1665 era segretario della Camera e alla sua morte, 13 anni piú tardi, consigliere delle finanze e cavaliere dell'Impero [83]. In sé, il diventar nobili attraverso la funzione che si ricopriva, non era niente di strano, ma il fatto è che non elevava per nulla la condizione sociale del nobilitato se quest'ultimo non acquistava una terra e non era ammesso in un ceto; ciò che conta è che autentici aristocratici avessero accettato di occuparsi di affari di denaro.

Prendiamo il caso del consigliere Mollart. Il conte François Ernest apparteneva a una buona casa della Franca Contea; suo bisnonno Louis Guillaume era venuto a stabi-

[81] *Hofkammer Expedition*, Vienna, HKA, *Hofzahlamtsbuch*, 101, 1655.

[82] *Hofkammer Expedition*, Vienna, HKA, *Hofzahlamtsbuch*, 110, 1665.

[83] Karl Ludwig Gattermayr era consigliere dal 1671 e tesoriere della Corte. Vedasi anche il suo testamento del 2 luglio 1678.

lirsi in Austria nel 1490. Suo nonno Pierre era stato fatto cavaliere dell'Impero nel 1571 e suo padre Ernest, consigliere di Stato di Rodolfo II, era stato Maresciallo di corte dell'Imperatore Mattia [84]. Ciononostante il figlio di un personaggio cosí importante, elevato alla dignità di conte dell'Impero, non disdegnava di amministrare le finanze del suo maestro. Ancor meglio, si trova regolarmente presente alla Camera uno Starhemberg rappresentante di una di queste antiche famiglie della Bassa Austria che appartenevano al ceto signorile prima dell'arrivo di Rodolfo d'Asburgo. Nel 1665 Johann Ludwig Starhemberg era consigliere della Camera e nel 1699 è un altro Starhemberg, Thomas Gundacker, che viene nominato presidente della Camera, in seguito al decesso del conte Breüner e alle dimissioni del Conte Concin [85].

A questa data la proporzione degli aristocratici resta su per giú la stessa; su 19 membri la Camera comprendeva 8 rappresentanti di famiglie aristocratiche: i conti Starhemberg, Halleweil, Brandeis, Bucquoy, Mollart, Aichpichl, Caraffa, e Volckra. Il conte Albrecht von Bucquoy era uno dei piú ricchi proprietari della Boemia (egli possedeva da solo 1.144 unità fiscali, cioè praticamente il 2% di tutta la superficie coltivabile del paese). Egli apparteneva a una casa originaria dei Paesi Bassi [86], che si era stabilita in Boemia durante la guerra dei Trent'anni. Questa famiglia era assolutamente rappresentativa dei cambiamenti avvenuti in questo paese dopo la Montagna Bianca. Bucquoy, generale dell'imperatore Ferdinando II, aveva ricevuto come ricompensa dei possedimenti confiscati ai ribelli. Famiglia di soldati, i Bucquoy non disdegnavano dunque un impiego nell'amministrazione delle finanze. Allo stesso tempo un Caraffa, appartenente all'illustre casato napole-

[84] H.F. SCHWARZ, *The Imperial Privy Council*, p. 303. La madre del nostro Franz-Ernst era una Kollonitsch.

[85] *Hofkammer expedition*, Vienna, HKA, *Hofzahlamtsbuch*, 142, 1699.

[86] Essa aveva conservato il titolo di *Obrister Landtagsmeister in Artois*. Testamento del conte Ferdinand Bucquoy, cameriere dell'Imperatore e colonnello di un reggimento spagnolo, 22 gennaio 1685, Vienna, HHStA, OLMA, Testamento B.13, cartone 3.

tano, ha accettato il posto di commissario generale e un seggio alla Camera. È vero che questi impieghi erano tra le cause dello spettacolare arricchimento di questo stesso Caraffa.

Non si trattava quindi dell'alea delle carriere, poiché su 6 aristocratici troviamo 3 famiglie di cui un rappresentante sedeva alla Camera all'inizio del periodo, uno Starhemberg, un Mollart e un Aichpichl. Mancano solamente le famiglie Weissenwolf e Breuner, ma è vero che il conte Siegfried Christoph muore nella carica di Presidente delle finanze. Non dimentichiamo inoltre che il cardinale Kollonitsch si interessava di frequente delle questioni finanziarie nel 1699 e che sedeva regolarmente alla Deputazione.

Ancor di piú, gli aristocratici si son fatti riservare 5 seggi su 10 alla Camera nella riforma del 1681, sanzionando una situazione di fatto [87]. Sappiamo che questo testo rappresentava una vittoria dei conservatori; esso mostrava il prezzo che gli aristocratici attribuivano al sistema collegiale e al controllo delle finanze imperiali. Questo atteggiamento si spiega facendo attenzione a due aspetti:

1. L'ideale sociale della nobiltà dei territori ereditari non è un ideale militare [88]. I signori sono certamente fieri dei loro antenati e delle loro genealogie, ma innanzitutto sono dei proprietari fondiari; il possesso di una terra permette loro di esercitare le prerogative signorili, giuridiche ed amministrative. Gli editti suntuari stabiliscono la differenza tra il semplice nobilitato e il nobile proprietario fondiario: il semplice nobilitato si trovava nello stesso gruppo sociale dei borghesi poiché non era stato veramente inte-

[87] Hofkammer Instruktion, § 1: « Ersetzung unsers Hofcamerraths, auch anzahl der Räthe ... sondern unser gesambte hofcamer mittls eines hofcamer praesidentens und Zechen räthen, als fünf vom herrnstand drei von gelehrtenstand » (T. FELLNER - H. KRETSCHMAYR, *Zentralverwaltung*, cit., t. 1/2, p. 598).

[88] Rapporto di fine missione di Michiele al Senato di Venezia, 1678. Edizione FIEDLER, in *Fontes rerum austriacarum*, sectio II, t. XXVII, p. 198. SÉBEVILLE, *Portrait du gouvernement de Vienne*, A. E. Paris, *C. P. Austriche*, t. 50, f° 150 ss.

grato in una corporazione nobiliare. E sappiamo che i ceti non concedevano l'*incolat* e aggregavano esclusivamente persone provviste di titoli nobiliari e proprietari di una terra nel paese [89]. Ma soprattutto la nobiltà dei Paesi ereditari non disdegnava il denaro e si lasciava facilmente corrompere con la scusa dei modici trattamenti ordinari [90].

2. La nobiltà dei Paesi ereditari ambisce al servizio dell'Imperatore, ma essenzialmente a quello civile e malgrado l'inflazione del titolo di consigliere segreto, la dignità era molto piú considerata che il grado di luogotenente generale. Tra gli aristocratici di Boemia e d'Austria « sono pochi quelli che vanno in guerra e se se ne trova qualcuno, non si tratta che di giovani che a causa del perdurare della guerra sono entrati in una compagnia per sopravvivere, mentre il resto degli ufficiali dell'esercito sono per lo piú stranieri o soldati di ventura » [91].

Kasimir Freschot fa notare che « le cariche di Consigliere della Camera sono le piú ricercate per il fatto che danno mezzi pronti e sicuri per arricchirsi » [92] e ricorda che un gran numero di begli edifici di Vienna sono stati costruiti da questi consiglieri. Infatti gli aristocratici erano dappertutto e controllavano il governo centrale, « in quanto la

[89] Per essere ammessi nel ceto dei signori in Bassa Austria, bisognava essere nobile da vent'anni, esser stato elevato al ceto dei *Freiherrn* dall'Imperatore e non aver sposato una non nobile. D. SCHOPF, *Die im Zeitraum von 1620-1740 erfolgen Neüaufnahmen in den Nieder Österreichischen Herrenstand*, Dissertazione inedita, Wien 1966, pp. 1-4.

[90] Vedere a questo proposito la riflessione di Villars riguardo al disinteresse del defunto cancelliere Kinsky: « cosí il ministro che con un po' d'accortezza non fece la sua fortuna, visse in una miseria dalla quale i mediocri stipendi non potevano difenderlo ». Villars al re, 28 febbraio 1699, *C. P. Autriche*, vol. 71, f° 129-130. Ma Sébeville biasimava questo comportamento che non era quello della gente di qualità.

[91] In seguito alla questione di protocollo, Villars obbligò il principe di Liechtenstein, maggiordomo dell'arciduca Carlo, a fargli le scuse. Villars a Torcy, 1 maggio e Villars al re, 3 maggio 1699. A. E. Paris, *C. P. Autriche*, vol. 71, f° 246-247 e 263.

[92] *Mémoires de la Cour de l'Empereur*, 1671. BN Paris, ms. francese 8997, f° 26 v; confermate dal rapporto di Michiele, cit.: « L'alemano, quanto è di genio posato, di spirito lento, tanto si dimostra altiero, e sdegna il servitio ».

maniera piú comune per arrivare alle cariche era quella della raccomandazione fatta da parte di chi possedeva il favore e la stima di Sua Maestà Imperiale ed era già nell'impiego e sui quali le questioni di sangue e di amicizia avevano spesso un potere irresistibile, a causa dell'offesa che produrrebbe il rifiutare questi uffici ai parenti e agli amici ... I matrimoni anch'essi sono un mezzo per procurarsi gli impieghi » [93].

Arrivati a questo punto si ha certamente l'impressione di trovarsi di fronte a un gruppo sociale tanto piú potente in quanto controllava anche le Assemblee dei ceti, con tutto quello che ciò rappresentava in termini di potere reale nel governo della monarchia. L'analisi di Freschot deve essere corretta: i consiglieri della Camera erano scelti in ragione della loro fortuna iniziale e se Starhemberg era stato nominato presidente nel 1699, è perché disponeva di una grossa fortuna e di un importante credito personale; allo stesso modo abbiamo visto numerosi finanzieri accedere a un impiego per ragione della loro personale ricchezza. E non dimentichiamo che la Camera di Boemia è nel 1699 unicamente composta di aristocratici. Cosí si trova confermata una delle tesi piú interessanti di Bidermann: l'unità della Monarchia si trovava realizzata attraverso la formazione di una aristocrazia di Corte nella quale si fondevano le grandi famiglie dei paesi cechi e tedeschi [94]. Ma tuttavia, se pur con rare eccezioni, bisogna riconoscere che i Magnati ungheresi non si alleavano con gli altri aristocratici, il che sottolinea il carattere originale della società ungherese.

Il loro peso nel governo centrale era tanto piú sensibile in quanto essi avevano concentrato nelle loro mani l'essenziale delle attività economiche: non solo possedevano le terre del loro patrimonio, ma disponevano della fortuna fondiaria della Chiesa, per il fatto che i capitoli ecclesiastici erano loro riservati. In Boemia essi possedevano dunque

[93] *Mémoires de la Cour de Vienne*, Köln 1705, pp. 156-159.

[94] *Ibidem.* Nella Camera degli anni '60, gli Jörger, i Weissenwolf e i Sinzendorff erano parenti.

circa l'80% delle terre coltivabili [95], che fornivano loro delle sostanziose rendite. Inoltre, in seguito al declino delle città imperiali essi erano i veri padroni dell'industria che si era sviluppata nelle campagne e nelle città sottomesse alla loro autorità. Infine sono ancora loro che hanno approfittato dello sviluppo economico posteriore al 1683. Essi pagavano relativamente molto poco di imposte e allo stesso tempo erano, se lo desideravano, i creditori dell'imperatore. Ci si può dunque domandare quale è stata la politica « sociale » di quest'ultimo di fronte ad una potenza economica e politica cosí considerevole. L'imperatore si è forse rassegnato al mantenimento di una diarchia il cui equilibrio pendeva sempre piú in favore degli aristocratici o non ha piuttosto cercato di ridurre il loro potere?

3. Potere monarchico e clientela

In apparenza Leopoldo I come i suoi predecessori Ferdinando II e Ferdinando III non hanno fatto nulla per rompere il potere dell'aristocrazia. Sembra anche che essi abbiano favorito il processo di concentrazione delle terre nelle mani dei piú ricchi e che si siano adattati al rafforzamento e all'estensione del grande possesso fondiario [96]. Nonostante che con due atti legislativi in Bassa Austria e in Boemia, il sovrano abbia tentato di limitare i poteri discrezionali detenuti dal signore, quest'ultimo restava nondimeno il responsabile dell'amministrazione locale e i contadini non erano posti direttamente sotto l'autorità diretta degli ufficiali regi, mentre la piccola nobiltà sembrava particolarmente disprezzata dal potere monarchico. In Boemia, la vittoria della Montagna Bianca e la riforma cattolica hanno avuto ragione del ceto dei cavalieri in quanto potenza politica e potenza economica; in Bassa Austria, dopo il 1650, la politica di tolleranza nei confronti dei gentiluomini fedeli alla Confessione di Au-

[95] H. J. Bidermann, *Geschichte der Österr.: Gesammt-Staats-Idee*, Innsbruck 1867.

[96] *Catastrum des Königreichs Böheimb*, f° 68, Vienna, HHStA, ms. W. 996.

gusta ha avuto per risultato il fatto di esser scartati dagli impieghi e abbiamo visto quanto la loro condizione economica fosse precaria. Il fatto è che i gentiluomini erano stati elementi indocili. Dotata di una cultura meno aperta rispetto all'aristocrazia che riceveva una formazione cosmopolita [97], la piccola nobiltà era piú profondamente legata alle tradizioni e alla cultura nazionali. Minacciati dall'evoluzione economica, poco soddisfatti di un potere lontano, cioè di un monarca straniero, essi in Boemia come in Ungheria avevano ampiamente manifestato la loro opposizione alla Casa d'Austria nel corso del XVI secolo. Anche nei paesi austriaci essi erano dei feroci difensori del potere dei ceti. Dopo il 1650, essi non rappresentavano piú assolutamente un pericolo per gli Asburgo, tranne la nobiltà dei comitati ungheresi [98].

Economicamente piú forti che nei territori ereditari, i nobili ungheresi controllavano l'amministrazione locale e l'amministrazione dei comitati. Inoltre dominavano la camera bassa dell'Assemblea nazionale ungherese dove inviavano due deputati per comitato, muniti di istruzioni precise e strettamente legati ai loro committenti. Chiaramente l'imperatore non amava affrontare questi nobili che da protestanti e nazionalisti quali erano restavano ostili alla Casa d'Austria. Dopo la sessione del 1662 in cui la nobiltà fece rompere la Dieta, l'Imperatore evitò di convocare l'Assemblea nazionale, contentandosi di convocare alcuni notabili presi tra prelati e magnati. Anche se fu costretto a convocare l'Assemblea nazionale nel 1681 e nel 1687, Leopoldo riuscí a diminuire il potere politico della nobiltà rivolgendosi ai notabili, cioè ai prelati e magnati, dopo che non aveva saputo piegarlo nel decennio

[97] V. L. Tapié, *Monarchie et Peuples du Danube*, Paris 1969, I vol., p. 493. Vedere in particolare pp. 141-145.

[98] « Tous les cavaliers ont un soin particulier dans leur jeunesse de voyager, de faire leurs excercices dans les Pays estrangers, d'en apprendre les Langues et il est rare d'en trouver un qui outre la maternelle ne parle encore le latin, la françoise, l'Italienne et quelquefois l'Espagnole, mais après de si beaux commencements la plus part ne s'appliquent à Rien dans la suitte » (*Mémoires de la Cour de l'Empereur*, 1671, in BN ms. 8997, f° 26 v.).

1670-1680. In effetti la politica sistematica di confisca fu un insuccesso e nel 1681 l'imperatore dovette persino promettere la restituzione di numerosi possedimenti confiscati. Abbiamo visto che il precedente della Boemia non aveva potuto ripetersi in Ungheria, né dal punto di vista confessionale né dal punto di vista sociale. La nobiltà media era una reale forza economica e politica che si manifesterà nel corso della guerra d'indipendenza di Francesco II Rákóczi.

Il ramo stiriano della Casa d'Austria aveva dunque sistematicamente favorito l'aristocrazia e se in Ungheria i gentiluomini non erano stati schiacciati in quanto forza sociale, ciò era accaduto malgrado gli Asburgo che vedevano in loro i presupposti dell'eresia e della ribellione. Infatti Leopoldo ha praticato in Ungheria la stessa politica del nonno Ferdinando II in Boemia: far nascere nell'aristocrazia una clientela di fedeli tanto nelle vecchie famiglie del paese quanto tra i generali vincitori. È in questo modo che egli si legò gli Eszterhazy, i Pálffy, i Forgách, i Batthyány, riempiendoli di benefici e vendendo loro a basso prezzo dei possedimenti confiscati o recuperati nel corso della riconquista. È cosí che egli ha dato potere ai Breuner o al principe Eugenio di Savoia. Era un modo di assicurarsi dei fedeli nell'aristocrazia e nel governo del paese. Abbiamo visto quanto questa politica fosse illusoria: il principe Eszterhazy prese egli stesso la testa dell'opposizione nel 1696, per difendere gli interessi di tutti i ceti privilegiati del regno. E nella Boemia non erano necessariamente i Lobkowitz, i Bucquoy o i Colloredo che prestavano le somme piú grosse alla Camera.

Sembra che l'Imperatore sia stato cosciente del pericolo e che abbia tentato di mettere negli impieghi civili o militari uomini il piú possibile nuovi, meno incapaci e piú devoti degli altri. Molto caratteristica è la sua reazione nell'affare Hocher; poiché gli aristocratici protestavano nel veder conferire la cancelleria d'Austria a un uomo di « sfera inferiore », l'imperatore rispose che « egli poteva sempre creare un gran numero di cavalieri, di baroni e di principi,

ma che non trovava assolutamente nessuno tanto dotato di valore e di esperienze quanto il dottor Hocher »[99].

A) Il Consiglio segreto e gli uomini nuovi

A dire il vero Hocher è l'eccezione che conferma la regola; con il padre Emeric Sinelli è il solo di nascita non nobile al quale Leopoldo abbia affidato delle alte responsabilità nel governo. Sappiamo che egli fece spesso ricorso a consiglieri privati (a religiosi, al circolo attorno al bibliotecario Lambeck) per controbilanciare l'influenza degli aristocratici, ma al di fuori di questi due personaggi non ha mai fatto posto a uomini nuovi. Sinelli e Hocher appartenevano tuttavia a categorie sociali che potevano essere chiamate nei consigli dell'Imperatore. Il giurista Hocher faceva parte del *Gelehrtenstand* (ceto dei dotti) e la cancelleria nel XVI secolo era stata spesso affidata a dottori di diritto; il padre Sinelli era un religioso: ora il clero non era escluso dal governo anche se non vi erano posti automaticamente riservati ai prelati. Hocher d'altra parte è stato integrato giuridicamente nell'aristocrazia. Poiché egli è morto senza discendenti non possiamo sapere se la sua famiglia sarebbe stata integrata anche socialmente.

B) L'esercito

Per meglio sviluppare la sua clientela l'imperatore sceglieva volentieri i suoi ufficiali generali fuori dai territori ereditari e non esitava a porre uno « straniero » alla testa del Consiglio di guerra; in effetti, incontriamo in questo periodo l'italiano don Annibale Gonzaga, poi un altro italiano, il conte Montecuccoli, un tedesco dell'Impero, il margravio Armand von Bade e dopo il 1700 il principe Eugenio di Savoia. Verso il 1670 un osservatore francese notava d'altra parte l'importanza degli italiani nell'esercito

[99] Rapporto di nunziatura del 7 novembre 1665. Originale italiano nell'edizione LEVINSON, in « Archiv für österreichische Geschichte », t. 103, Wien 1907, p. 791.

imperiale [100]. Il fatto è che l'esercito era la sola istituzione che dipendeva dal sovrano e che sfuggiva al controllo dei ceti anche se l'imperatore delegava una ampia autorità ai colonnelli. Aveva dunque tutto l'interesse ad essere obbedito e a distribuire brevetti di colonnello a persone che gli sarebbero state fedeli e che si sarebbero occupate di ben servirlo. Per molto tempo egli ha reclutato anche francesi, ma erano sempre piú sottoposti all'ostilità e alla diffidenza tanto del sovrano quanto dell'opinione pubblica [101]. In ogni caso, i colonnelli e i generali originari dell'Impero erano numerosi, tra di essi i piú illustri erano forse i principi della casa di Lorena e quelli della casa di Bade [102]. Anche i sudditi del re d'Inghilterra trovavano impiego nell'esercito; dopo il conte Leslie, il figlio di Mylord Taafe, ambasciatore del re Carlo II nel 1666, ricevette un reggimento di corazzieri e impiantò la sua famiglia in Austria.

In realtà i soldati che facevano veramente fortuna nell'esercito imperiale erano generalmente dei cadetti di famiglia, poveri ma di buona nascita; essi potevano dunque facilmente integrarsi nell'aristocrazia una volta fatta fortuna. Dal momento in cui erano diventati ricchi e avevano impiantato la propria famiglia, i discendenti divenivano « veri » aristocratici e per lo piú rinunciavano al mestiere delle armi.

[100] « La négligence des Allemands donne moyen à beaucoup d'Italiens de venir chercher de l'employ dans les Troupes de l'Empereur, comme ils sont industrieux et naturellement appliquez à leur fortune, ils y entrent facilement par la faveur de l'Impératrice douairière, du comte Montecucully et de l'ambassadeur d'Espagne » (*Mémoires de la Cour de l'Empereur*, cit.).

[101] Tra di essi bisogna citare Louis Ratuit, divenuto conte di Souches e membro del *Herrenstand* in Moravia, Gaspard conte di Chavagnac, colonnello di un reggimento di dragoni durante la guerra d'Olanda, un conte di Rabutin colonnello di cavalleria. Grémonville ricevette anche offerta di un reggimento con il grado di maresciallo di campo (*Felds-Marschall*) nel 1668, offerta che egli declinò.

[102] Conformemente tra l'altro al paragrafo 40 della capitolazione imperiale del 1658 che permetteva di riservare numerosi e importanti impieghi ai sudditi nati nell'Impero. *Theatrum Europaeum*, t. VIII, p. 450.

C) Le finanze

L'altro apporto esterno all'oligarchia di governo sono gli ufficiali di finanza. Abbiamo visto che si reclutavano tanto tra i titolari degli impieghi subalterni quanto tra i « partigiani », i banchieri e i capitalisti che spesso cominciavano la loro carriera nell'amministrazione di un fondo importante. Rari sono coloro che alla fine della carriera non sono nobilitati, anche se nell'insieme si integrano molto piú difficilmente. « Nondimeno a Vienna ci sono molti conti e baroni nuovi a causa della grande facilità che hanno avuto gli imperatori nel concedere questo titolo alle persone che si sono elevate nelle finanze o nelle cancellerie. Di questa famiglia coloro che sono ricchi sposano sovente giovani di antichi casati, ma è abbastanza raro vedere la vecchia nobiltà sposarsi con persone di livello inferiore » [103]. Gli ufficiali delle finanze, anche se esistono delle reticenze nei loro confronti o anche se sono di origine modesta, finiscono per integrarsi nel gruppo dirigente e non sembrano costituire una forza capace di mettere in questione il potere degli aristocratici; essi come questi ultimi da una parte cercano denaro, terre, titoli e alleanze mentre dall'altra cercano di mantenere la loro parentela sulle strade del potere.

Di conseguenza l'Imperatore ha tutt'al piú messo dei fedeli, i suoi personali clienti, in una oligarchia che egli cercava di mantenere il piú aperta possibile. I privilegiati gli hanno spesso rimproverato di concedere con troppa facilità i titoli nobiliari. I ceti della Bassa Austria avevano persino proposto di trasformare il ceto signorile in una corporazione chiusa, il cui numero di seggi fosse limitato. L'imperatore non rispettò mai questa clausola, ben contento di disporre di discreti mezzi di ricatto su un gruppo che minacciava la sua autorità. Tuttavia egli non li potè allontanare dal governo centrale, malgrado qualche felice eccezione [104].

[103] Motivo: essi hanno paura che i loro figli siano esclusi dai capitoli ecclesiastici dell'Impero (*Mémoires de la Cour de l'Empereur*, cit.).

[104] Alla Camera il consigliere Scalvinoni passava per un uomo dell'Imperatore.

Si comprende perché in queste condizioni le riforme di struttura volte a diminuire il potere politico dei ceti fossero inconcepibili. Solo delle riforme di carattere tecnico potevano essere tollerate, poiché l'imperatore non poteva né diminuire le competenze delle Assemblee dei ceti, né sopprimere il sistema collegiale a livello di governo centrale. Di conseguenza il rendimento delle istituzioni non poteva che essere mediocre, fintantoché il potere della oligarchia austro-boema non fosse stato spezzato. E se alcune riforme furono per metà eseguite in Ungheria, è perché l'aristocrazia ungherese era assente dal governo e perché l'imperatore poteva contare sull'esercito per soffocare la resistenza dei ceti. Di conseguenza tutti i progetti di riforma fiscale avevano un carattere irrisorio di costruzioni intellettuali perfettamente inadatte alla realtà. Solo le riforme che non ledevano gli interessi economici degli aristocratici e che non minacciavano il loro potere politico avevano qualche possibilità di riuscire.

Itinerario di una «Staatswerdung». Il patrimonio austriaco di modernizzazione fra XVII e XVIII secolo

di *Raffaella Gherardi*

> « Die Folge der Zeit und so viele erwünschte Successe in Cameralibus grosser Herren, die wir in diesem Seculo gesehen, haben bereits bewiesen, wie nützlich sich dieses gegenwärtige Buch gemachet und die Principia Oeconomiae mutatis mutandis in manchem Lande abgegeben habe »[1].

1. Con questo aperto tributo di riconoscenza (prestato a quarant'anni dalla morte dell'autore e settant'anni dopo la prima pubblicazione del suo « berühmten ... Werk ») si apre la *Vorrede* preposta, nel 1753, all'ennesima riedizione di una delle opere piú significative del grande mercantilismo austriaco: *Österreich über alles wann es nur will* del « Francopolita » Philipp Wilhelm von Hörnigk[2].

L'anno della prima, anonima edizione dell'opera suddetta (il 1684, l'anno cioè che vede l'Impero e i territori ereditari asburgici stretti fra la minaccia turca a oriente e francese a occidente) ci riporta a un clima ben diverso da quello degli inizi della seconda metà del XVIII secolo cui fa riferimento la *Vorrede* citata. Quest'ultima, ricordando emblematicamente a piú riprese i successi « in Cameralibus » ottenuti « in diesem Seculo » da parte di « grosser

[1] Cfr. *Vorrede an den geneigten Leser!, Einleitung zur Auflage Frankfurt und Leipzig 1753*, in Ph. W. VON HÖRNIGK, *Österreich über alles wann es nur will*, hrsg. von G. OTRUBA, Wien 1964, pp. 202-204. La citazione qui riportata è a pp. 202-203. Le citazioni seguenti dell'opera di Hörnigk sono tratte da questa edizione curata da Otruba.

[2] Sotto tale pseudonimo Hörnigk pubblicò nel 1682 i cosiddetti *Francopolita-Schriften*, tre scritti in cui la polemica antifrancese assumeva toni veementi.

Herren », le straordinarie « Entdeckungen in der Cameralwissenschaft » uscite sulla scena « bei unsern Tagen » e tutti gli « andere gute Cameralisten » ora attivi in area tedesca [3] traccia le sicure coordinate di fondo di una temperie culturale e politica (quella del trionfante cameralismo appunto) ormai saldamente affermatasi sulla base di radicali mutamenti costituzionali. Il consolidamento della potenza prussiana quale *Einheitsstaat* ormai perfettamente costruito su solide strutture amministrative costituisce, per tutta la prima metà del Settecento, la matrice prima e insieme il motivo ispiratore dominante dell'esperienza cameralistica tedesca [4]. Quest'ultima, proprio in quanto facente perno sull'accentrato e unitario Stato di polizia prussiano, ha alla sua base una *Verfassung* del tutto diversa da quella del mercantilismo viennese il quale, in parte ancora velato di tinte imperiali, nel tentativo di fare della politica di Leopoldo I il baluardo contro l'incombente egemonia economica francese, era stato all'atto pratico in gran parte vanificato all'interno dei complessi meccanismi amministrativi della monarchia austriaca del secondo Seicento.

A metà del Settecento, nella già iniziata stagione delle riforme teresiane, dopo le diverse tappe dell'ascesa della monarchia austriaca a grande potenza danubiana e dopo l'emblematica dichiarazione della « inseparabilis et indivisibilis unio » dei territori asburgici, proclamata nella « lex

[3] Cfr. *Vorrede*, cit., p. 203: « Wir haben unter unsern Deutschen zwar noch andere gute Cameralisten, und seitdeme man angefangen, auf Universitäten ganz besondere Professiones publicas zur Erlernung des Cameralwesens anzuordnen, so siehet man unverwerfliche Früchte und Specimina davon in ein und andern Büchern ». Le prime cattedre di « Oekonomie-Polizei-und Kameralwissenschaft » furono istituite da Federico Guglielmo I all'Università di Halle e di Frankfurt a.O.

[4] Sull'affermazione della « Kameralwissenschaft » vista in stretta relazione con le riforme amministrative prussiane cfr. P. SCHIERA, *Dall'arte di governo alle scienze dello Stato. Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milano 1968; P. SCHIERA, *La Prussia fra polizia e « lumi »: alle origini del « Modell Deutschland »*, in « Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento », I, 1975, pp. 51-84; J. BRÜCKNER, *Staatswissenschaften, Kameralismus und Naturrecht. Ein Beitrag zur Geschichte der Politischen Wissenschaft im Deutschland des späten 17. und frühen 18. Jahrhunderts*, München 1977, pp. 60-80.

perpetuo valitura » della Prammatica Sanzione (1713), anche la *Machtpolitik* asburgica sembra aver trovato una cornice ormai distante da quel groviglio di problemi esteri e interni che aveva costituito l'insicuro terreno costituzionale dei progetti di riforma di marca mercantilistica che, soprattutto in campo economico, si erano susseguiti per tutta l'epoca di Leopoldo I. Se sul piano internazionale il regno di quest'ultimo fa segnare momenti fondamentali nell'ascesa della Monarchia austriaca a *Grossmacht* (e in tal senso la pace di Ryswik del 1697 e di Karlowitz del 1699 marcano rispettivamente il culmine dei successi della politica imperiale nei confronti della Francia e dell'Impero turco) sul piano interno molto piú incerti sono i progressi compiuti dall'Imperatore quale assolutistico *Landesfürst*. Nell'ambito dell'ellisse *Landesfürst-Landstände* la struttura federativa della monarchia austriaca (la relativa autonomia conservata dai singoli territori e fra questi particolarmente dall'Ungheria) e il policentrismo istituzionale e amministrativo in cui si configura il rapporto « diarchico » [5] fra principe e ceti sono i sintomi piú palesi di un processo costituzionale che pone i territori asburgici del tutto al di fuori dell'impianto modellistico dell'assolutismo nella sua accezione piú « pura ».

Lontana dal costituire un *Einheitsstaat* di stampo francese la monarchia leopoldina non si configura, tuttavia, nemmeno come la semplice somma dei territori ereditari; essa rappresenta piuttosto la fase centrale di uno *Staatswerdungsprozess* ancora in corso nel quale emergono in tutta la loro potenza, di volta in volta scontrandosi o cercando qualche sorta di composizione, diverse *Triebkräfte*. Nel quadro della Monarchia asburgica quale « monarchische Union von Ständestaaten » [6] affiora un'intricata rete di « dualismi » che complica ulteriormente la dualità di base *Fürstentum-Ständetum*. La differenziazione strutturale-so-

[5] Questa tesi del governo diarchico fra principe e ceti nei territori asburgici viene sviluppata nell'opera di J. Bérenger, *Finances et absolutisme autrichien dans la seconde moitié du XVII^e siècle*, Paris 1976.

[6] Cfr. O. Brunner, *Das Haus Oesterreich und die Donaumonarchie*, in *Festgabe dargebracht Harold Steinacker*, München 1955, pp. 122-144.

ciale di fondo che contrappone l'Ungheria all'insieme dei territori austro-boemi [7] e i particolarismi esistenti all'interno di questi ultimi (facenti capo, a livello istituzionale, alla cancelleria austriaca e a quella boema) [8] rappresentano le coordinate costituzionali entro le quali deve esplicarsi la politica del principe, il piú temibile e al tempo stesso inevitabile banco di prova di qualsiasi azione di riforma egli voglia tentare, tanto piú se questa porta il marchio accentratore del mercantilismo.

Calato sul magmatico terreno della *Staatswerdung* austriaca il *Gedankengut* mercantilistico subisce modificazioni e contraccolpi che ne forgiano il nucleo originario; ciò nonostante, in pieno Settecento, la già ricordata *Vorrede*, pur mettendo in evidenza le « differentias rei oeconomicae in Austriacis hodiernae » e i mutamenti che il tempo ha prodotto rispetto alla situazione nella quale Hörnigk scriveva [9], si premura di precisare che l'opera di quest'ultimo resta un « Meisterstück » basilare all'interno del quale viene indicato « wie man pro Materia substrata wohl und richtig denken müsse ».

In un periodo in cui la politica economica asburgica, con Carlo VI prima e Maria Teresa poi, sembra finalmente muoversi con decisione lungo le linee direttrici proprie del mercantilismo, facendo inoltre segnare importanti successi in tal senso [10], la preoccupazione di sottolineare la persi-

[7] Brunner (*Das Haus Oesterreich*, cit.) parla di « fundamentalen Strukturunterschied », « Dualismus zweier grundsätzlich verschiedener sozialen Strukturen ».

[8] La struttura collegiale delle cancellerie, la molteplicità delle competenze ad esse affidate e il fatto che i cancellieri provenissero, per la maggior parte, dall'alta nobiltà, sono tutti elementi che fanno sì che esse costituiscano una roccaforte dei ceti territoriali.

[9] Cfr. *Vorrede*, cit., p. 203: « Nun hat zwar die Zeit in manchen Dingen, zumal wo der Autor in Absicht auf den dermaligen Zusammenhang der kaiserlich königlichen Erblande redet, vieles verändert, ... ».

[10] Cfr. A. Tautscher, *Wirtschaftsgeschichte Oesterreichs*, Berlin 1974, pp. 346-369; F. Tremel, *Wirtschafts- und Sozialgeschichte Oesterreichs*, Wien 1969, pp. 247-280. La crescente parabola delle misure a carattere economico-commerciale che, soprattutto con Carlo VI e Maria Teresa, resero possibile importanti successi in tale ambito, è tracciato da H. Srbik, *Der Staatliche Exporthandel Oesterreichs von Leopold I. bis*

stente validità della « deutliche analytische Methode » dell'opera *Oesterreich über alles* suona come il dovuto omaggio ad uno dei primi capisaldi secenteschi di questo stesso indirizzo politico-economico. Anche dal punto di vista piú strettamente « teorico » del resto nuclei tematici di fondo del mercantilismo leopoldino sembravano rivivere a nuova vita, almeno in parte, proprio nelle formulazioni piú compiute del cameralismo teresiano; ancora nella seconda metà del XVIII secolo il prototipo per eccellenza di tale dottrina, Joseph von Sonnenfels, porrà al centro della sua « Staatswissenschaft » [11] preoccupazioni popolazionistiche degne della piú pura tradizione mercantilistica di un Becher o di un Hörnigk.

Benché la *Kameralwissenschaft* esplosa dalla nuova realtà costituzionale del Settecento tedesco si situi sicuramente a un gradino piú alto rispetto alla corrente mercantilistica attiva nel periodo di Leopoldo I (grazie alla piú compatta e integrata visione che essa ha dei moderni compiti dello Stato) [12] tuttavia l'eredità dei Becher, Hörnigk, Schröder continua ad essere guardata come capostipite primo di un metodo che pone a proprio fondamento « die wahre Kenntnis der Geographiae cameralis » [13]. Le numerose riedizioni dei capolavori del mercantilismo austriaco tardo

Maria Theresia. Untersuchungen zur Wirtschaftsgeschichte Oesterreichs im Zeitalter des Merkantilismus, Frankfurt/Main 1969 (Unveränderter Neudruck der Ausgabe Wien 1907).

[11] Sulla « Populationspolitik » proposta da Sonnenfels cfr. J. Brückner, *Staatswissenschaften, Kameralismus und Naturrecht*, cit., pp. 253-257; K. H. Osterloh, *Joseph von Sonnenfels und die österreichische Reformbewegung im Zeitalter des aufgeklärten Absolutismus. Eine Studie zum Zusammenhang von Kameralwissenschaft und Verwaltungspraxis*, Lübeck 1970.

[12] Cfr. P. Schiera, *Dall'arte di governo alle scienze dello Stato*, cit., pp. 315-316.

[13] Cfr. *Vorrede*, cit., p. 203: « Indessen ist die Pflicht gegen das Publikum nicht weniger gross, ihme dergleichen Schrift wider in die Hände zu geben, worinne die deutsche Redlichkeit, die wahre Kenntnis der Geographiae cameralis, die ohne Vorurteil gewiesene Einsicht in die Relationes Oesterreichs in sich und mit andern Staaten eine deutliche analytische Methode, praktischen Beweis eines jeden Satzes und gründliche Erörterung der Zweifeln auf allen Blättern sich genugsam darlegen ».

secentesco succedutesi l'una all'altra a ritmo incalzante soprattutto nella prima metà del XVIII secolo [14] costituiscono la riprova piú palese (insieme col diretto omaggio di stampo tutto cameralistico della sopra citata *Vorrede*) della vitalità di un patrimonio di idee ora piú che mai riportato all'ordine del giorno dall'affacciarsi di piú salde e accentrate strutture costituzionali e amministrative.

Sussunte e integrate, nel Settecento maturo, in una progettualità (rappresentata per antonomasia dall'opera di Sonnenfels) orientata a raggiungere nei diversi settori la « allgemeine Wohlfahrt » o « Wohlfahrt eines Staates », le proposte di politica economica del mercantilismo leopoldino si situano ora nel quadro di una « Staatswissenschaft » all'interno della quale, a volte, possono persino subire cambiamenti mutazionali; resta tuttavia inalterato il messaggio di fondo attorno al quale, pur procedendo da motivazioni di carattere essenzialmente economico, i grandi del mercantilismo degli anni Sessanta-Ottanta del XVII secolo avevano coagulato ogni riflessione teorico-politica: il collegamento di una *Machtpolitik* economica col problema stesso del rafforzamento del principe e dello Stato.

Attraverso l'itinerario che conduce dalla instabile realtà interna e internazionale della monarchia di Leopoldo I alla creazione dell'efficiente sistema amministrativo teresiano il patrimonio austriaco di modernizzazione non doveva, tuttavia, seguire una parabola in costante ascesa e incentrata esclusivamente su Vienna; il suo tracciato è fatto, piuttosto, di una serie di oscillazioni, ritorni, di spinte provenienti da aree e da forze costituzionali diverse che, soprattutto a cavallo fra Sei e Settecento, imprimono

[14] Del *Politische Discurs* di J. J. BECHER, la cui prima edizione risale al 1668, si contano sei edizioni fino al 1759. Del *Fürstliche Schatz- und Rent-Cammer* di W. VON SCHRÖDER, pubblicato per la prima volta nel 1686, si contano, fino al 1752, ben nove edizioni. (cfr. E. DITTRICH, *Die deutschen und österreichischen Kameralisten*, Darmstadt 1974, pp. 125, 143). Per l'opera *Österreich über alles*, di Ph. W. VON HÖRNIGK, Gustav Otruba individua ben cinque gruppi di successive riedizioni per un totale di sedici fino al 1784.

al *Merkantilisierungsprozess* dei territori asburgici quel carattere composito, tipicamente austriaco, lungo le cui direttrici ogni progetto di riforma sembra configurarsi costantemente come difficile risultante di compromessi.

Proprio in quanto epoca di transizione per eccellenza, il regno di Leopoldo si presenta dunque come centrale per quanto concerne sia la prima affermazione sia le pieghe successive secondo le quali verrà plasmandosi quella speranza tutta austriaca di nuova *Einrichtung* che, d'ora in avanti, permeerà di sé, abbracciando terreni sempre piú diversificati, ogni progetto di modernizzazione.

2. Ad un'unione commerciale dei *Reichsstände* puntarono, intorno ai primi anni Sessanta del Seicento, i progetti mercantili imperiali dell'epoca di Leopoldo, nello sforzo di trovare un'intesa economica fra i vari *Länder* dell'Impero. Tale cooperazione, velata di forti tinte irenico-religiose, doveva costituire una garanzia di pace e unità interna nell'Impero stesso, in modo tale che questo, nel suo insieme, fosse in grado di opporsi con successo alle minacce esterne dell'espansionismo turco e dell'egemonia politico-economica francese.

Il francescano Cristobal Rojas y Spinola [15] è il maggior rappresentante di tale cementato *Reichsmerkantilismus* in cui elementi politici, economici e religiosi sono difficilmente separabili gli uni dagli altri e le cui proposte, proprio in quanto avevano assunto a proprio referente l'ormai fatiscente cornice del Reich, erano destinate a rimanere sulla carta.

La compatta sfera economico-religiosa dello Spinola cede presto il passo, negli anni Sessanta-Ottanta, alla visione strettamente economica del « grande » mercantilismo dei Becher, Hörnigk, Schröder. All'obiettivo di battere economicamente la Francia questo *brain trust* mercantilistico, per una breve stagione al diretto servizio di Leopol-

[15] Di origine spagnola Spinola era stato però educato nei Paesi Bassi. Per un'analisi specifica dell'attività di Spinola cfr. S. J. Miller - J. Spielman, Jr., *Cristobal Rojas y Spinola (1626-1695)*, Philadelphia 1962.

do [16], risponde proponendo una serie di misure atte a garantire la trasformazione dei territori ereditari asburgici in una forte *Wirtschaftsgemeinschaft*. I primi passi da compiersi in tale direzione devono muoversi sul terreno di una ferma politica protezionistica che si fa a sua volta base prima delle misure che il principe deve adottare per garantire lo sviluppo economico interno dei territori a lui soggetti e per trasformare questi in una « volkreiche nahrhaffte Gemeind », secondo gli imperativi della « Populosität » e della « Nahrung » [17].

L'estensione del mercato interno e il proporzionato incremento dell'agricoltura, delle imprese manifatturiere e commerciali devono essere realizzati attuando una serie di misure e provvedimenti miranti a regolare, a partire dal livello centrale, il complesso rapporto esistente fra produzione e consumo e a regolamentare la concorrenza. Cosí se da una parte Becher consiglia di istituire « Kaufhäusern » che rendano possibile la regolazione del commercio interno e la distribuzione delle materie prime di importazione e al tempo stesso consentano un forte controllo statale sul commercio estero, dall'altra egli si spinge a proporre la creazione di manifatture statali modello — « Werkhäusern » — il cui compito è di porsi come organi propulsori centrali dell'intero sviluppo manifatturiero. Una politica di credito oculata sarà garanzia di successo di tutti i provvedimenti a carattere economico-commerciale proposti e a tal fine Becher prospetta l'istituzione di una « landesfürstlichen Müntz- und Wechselbank » che di tale politica diviene lo strumento essenziale [18].

Proseguendo su questa stessa linea Schröder, da parte sua, progetta una ancora piú perfezionata « landesfürstlichen Wechsel- und Kreditbank » che rappresenta l'impresa sta-

[16] Becher e Hörnigk erano renani e Schröder era originario della Sassonia: essi furono al diretto servizio dell'Imperatore dalla fine degli anni Sessanta all'inizio degli anni Ottanta.

[17] Il primo *Vorsatz* del *Politische Discurs* suona: « Die Civil societät wird definiert, dass sie seye eine volkreiche nahrhaffte Gemeind ».

[18] Cfr. J. J. BECHER, *Politische Discurs*, Darmstadt 1972 (Unveränderter Neudruck der Ausgabe Frankfurt 1688), pp. 268-277.

tale di maggior importanza e che si pone come la piú potente forza motrice dello sviluppo economico. Cogliendo chiaramente il rapporto che lega il mercantilismo ad una politica assolutistica condotta da parte del sovrano, Schröder sottolinea la necessità, per quest'ultimo, di assicurarsi una « stehende Armee und Geld im Kasten »: il benessere dei sudditi è direttamente proporzionale alla floridità della camera del principe le cui esigenze fiscalistiche, insieme con i problemi connessi alla creazione di un'accentrata organizzazione del territorio, divengono l'angolo visuale di fondo a cui Schröder riconduce la sua opera maggiore, la *Fürstliche Schatz- und Rentkammer* (1686).

Caduta ormai ogni utopica speranza di poter scegliere l'Impero quale ambito di applicazione dei princípi mercantilistici si delinea dunque con accresciuta forza l'interconnessione esistente tra questi ultimi e un accentrato Stato unitario.

Di contro all'egemonismo di Luigi XIV, Hörnigk, nella già citata opera *Oesterreich über alles* (il cui sottotitolo « Das ist: Wohlmeinender Fürschlag, wie mittelst einer wohlbestellten Landes-Ökonomie die kaiserl. königl. Erblande in kurzem über alle andere Staaten von Europa zu erheben und mehr als einige derselben von denen andern independent zu machen » suona già di per sé come emblematico) individua nell'insieme dei territori ereditari asburgici il baluardo-referente del suo progetto di autarchia economica, preoccupandosi inoltre di comprendere programmaticamente questi ultimi sotto il termine complessivo « Österreich » di cui tiene a dare fin da principio la precisa definizione:

« Durch vorangesetztes mein "Oesterreich" verstehe ich nicht blosser Dinge das weltbelobte, zu beiden Seiten des Donaustroms erstreckte Erz-Herzogtum dieses Namens, sondern anbei alle und jede des Deutschen Osterreichischen Erzhauses, es sei in- oder ausserhalb des Röm. Reichs gelegene Erbkönigreich und Länder, demnach Ungarn mit darunter begriffen » [19].

[19] Ph. W. von Hörnigk, *Oesterreich über alles*, cit., cap. I, p. 49.

L'istituzione del « Kunst- und Werkhaus » (1676-1683) sembrò segnare il trionfo e la piena affermazione di tutte le richieste di una *erbländischen Manufakturpolizei* che erano state avanzate con sempre maggior insistenza dai tre grandi del mercantilismo austriaco, nel periodo del loro servizio imperiale [20]. Sorta sul Tabor, a Vienna, per iniziativa di Becher, che ne assunse da principio la direzione, questa manifattura-laboratorio-modello doveva diventare, nei piani del suo promotore, l'organo propulsore dello sviluppo manifatturiero dell'intera monarchia austriaca, provvedendo alla formazione di manodopera specializzata e nel contempo realizzando le strutture necessarie per un adeguato sviluppo delle tecniche di lavorazione industriale. Caduto in disgrazia Becher (1677), la responsabilità del *Werkhaus* passò a Schröder che tentò di riorganizzare la produzione manifatturiera della lana, della seta e del cuoio, i tre settori che, a suo avviso, dovevano porsi come i pilastri portanti dello sviluppo economico della monarchia. Contrasti fra Schröder e gli organi di governo che dovevano garantire la copertura finanziaria dei suoi piani finirono, tuttavia, per ridurre in frantumi questi ultimi, vanificandone le linee di piú ampio respiro. Durante l'assedio turco di Vienna (1683) un incendio distrusse quasi del tutto il *Werkhaus*; tale distruzione rappresenta simbolicamente la fine temporanea di ogni disegno di una *Manufakturpolizei* austriaca in grande stile, facente perno esclusivamente sul principe. Il fatto che i piani di ricostruzione avanzati da Schröder rimanessero lettera morta all'interno dei complicati circuiti amministrativi di corte, tutt'altro che alieni dalla potente *vis inertiae* degli *Stände*, costituisce riprova ulteriore dell'arenarsi dei piú organici progetti delle riforme economiche a carattere « statale » del grande mercantilismo austriaco. Già in precedenza, del resto, lo stesso Becher si era dimostrato consapevole delle

[20] Consigliere commerciale imperiale dal 1666, Becher raggiunse l'apogeo della sua carriera viennese negli anni 1670-77. Hörnigk era cognato di Becher e nel 1673 ottenne dall'Imperatore l'incarico di stendere (secondo un progetto dello stesso Becher) una dettagliata statistica economica dei territori ereditari. Anche Schröder fu al servizio dell'Imperatore a partire dal 1673.

difficoltà che, a livello istituzionale, si frapponevano al corretto funzionamento di ogni nuovo organismo economico; egli individuava infatti una delle cause principali del mancato successo del *Kommerzkollegium* (1666-1678) da lui fondato nella commistione di competenze che, in campo economico, si verificava fra la *Hofkammer* e le *Hofkanzleien* [21].

Il policentrismo istituzionale inerente alla costituzione stessa della Monarchia asburgica si configura dunque come portatore di pesanti ostacoli per un settore-chiave quale quello economico, piú che mai bisognoso, in un'efficiente prospettiva mercantilistica, di un unico centro motore.

Sotto l'urto coordinato della guerra su due fronti contro il nemico esterno (Turchi e Francesi) e delle spinte centrifughe dei *Landstände* si sfaldava ora, a cavallo degli anni Ottanta, ogni integrato progetto di una *erbländische Manufakturpolizei* puntata sul *Landesfürst* asburgico, cosí come, in precedenza, a confronto con le eterogenee realtà costituzionali esistenti all'interno dell'Impero, erano naufragati i sogni di una politica mercantilistica imperiale.

3. Eppure, nonostante l'apparente crollo della piú sfavillante e organica progettualità mercantilistica, avente ai suoi vertici i Becher, gli Hörnigk e gli Schröder, è proprio negli anni piú bui del mercantilismo leopoldino (gli anni, grosso modo, dell'ultimo ventennio del secolo) che vengono palesandosi correnti sotterranee piú o meno orientate a tale indirizzo economico. Da ambienti di corte e della periferia asburgica affiorano di volta in volta costellazioni di interessi a diversa matrice costituzionale sui quali poggiano richieste e proposte di stampo mercantilistico-modernizzatore, spesso direttamente rivolte allo stesso Leopoldo.

Fra i cinquecentoquattordici *Verschiedene Vorschläge* oggi raccolti in uno speciale fondo dell'*Hofkammerarchiv* di

[21] Cfr. in proposito H. HASSINGER, *Johann Joachim Becher 1635-1682. Ein Beitrag zur Geschichte des Merkantilismus*, Wien 1951, pp. 153 ss.

Vienna [22], moltissimi risalgono appunto a quegli anni del regno di Leopoldo in cui piú sembra ottenebrato il faro riformatore del mercantilismo. Senza nessuna pretesa di porsi come progetto complessivo di razionalizzazione « statale », i *Vorschläge* suddetti, spesso anonimi e frammentari, avanzano piani di riforma relativi alle piú disparate materie: dai problemi di riorganizzazione di settori militari o finanziari alle questioni relative all'istituzione di lotterie, all'introduzione di singole imposte o di manifatture, al miglioramento della rete commerciale e delle vie di comunicazione. L'aura satura di pur variegati aliti mercantilistici che spira da tutti questi progetti testimonia di vitali fermenti innovatori che sono ancora attivi nelle maglie dell'amministrazione centrale o periferica, soprattutto negli ambienti in cui con maggior urgenza si pone all'ordine del giorno il problema di un'opera di modernizzazione.

Se è vero, infatti, che l'entità *Ständetum* quale potente *partner* del principe asburgico si rivela spesso come insuperabile ostacolo di fronte ai tentativi di marca piú squisitamente assolutistica condotti da parte di quest'ultimo nello *Staatsbildungsprozess* in corso fra Sei e Settecento è altrettanto innegabile che tale entità non è qualcosa di compatto e di monolitico; frange cetuali piú o meno consistenti, a seconda dei diversi interessi toccati dal processo di modernizzazione, potranno persino, all'occorrenza, ritrovarsi alleate del principe contro quei settori dei ceti o quei *Länder* che tendono a frenare il loro potere e sviluppo.

Estremamente interessante e significativa in proposito è quella schiera di influenti personaggi di corte, attivi a Vienna fra Sei e Settecento, che la letteratura piú recente designa sotto il termine di « Merkantilpartei », mettendone in evidenza il comune, « progressista » patrimonio di

[22] Raccolti in un fondo non inventariato, tali *Verschiedene Vorschläge* spesso anonimi e non datati risalgono tutti al periodo che va dalla prima metà del Seicento alla prima metà del Settecento.

idee e di obiettivi politici ed economici [23]. Contrari ad una politica di espansionismo dinastico condotto ad ogni costo, senza tener conto del *Kernland* mitteleuropeo dei territori asburgici, i membri del « partito » suddetto sono invece favorevoli ad una semplice « Arrondierung » consolidatrice dei territori ereditari stessi, mirante esclusivamente ad assicurare questi ultimi contro il pericolo turco e francese. Lontano dal sogno di una dilatazione smisurata del *Machtbereich* asburgico ed attento, per contro, all'acquisizione di posizioni territoriali-chiave valide e a difesa del *Kernland* suddetto e a facilitazione dell'espansione economico-commerciale austriaca soprattutto verso oriente, tale orientamento politico ha alla base una forte *Gesinnung* mercantilistica. Secondo la piú pura tradizione del mercantilismo, gli esponenti della *Merkantilpartei* sottolineano l'importanza di una attenta politica demografica, tesa a sviluppare i commerci e le manifatture e fanno di tale metro di giudizio economico la pietra di paragone per qualsiasi obiettivo politico.

Alti titolari di cariche dell'amministrazione centrale fecero parte di questa costellazione mercantilistica sei-settecentesca; ad essa appartennero, per esempio, il cancelliere boemo Kinsky, il *Reichsvizekanzler* Andreas Kaunitz, il Principe Eugenio di Savoia, il *Vizepräsident* della *Hofkammer* Gundaker Thomas von Starhemberg, l'*Hofkammerrat* David Palm ai quali piú tardi si associarono anche Christian Julius Schierl von Schierendorf (che ritroveremo quale massimo rappresentante del mercantilismo austriaco del primo Settecento), il nipote di Kinsky Johann Wenzel von Wratislaw e Philipp Ludwig von Sinzendorf, il quale ultimo diverrà nel 1705 cancelliere austriaco. Questo elenco è già di per sé significativo in quanto da esso salta agli occhi immediatamente come i piú bei nomi dell'alta nobiltà vi siano rappresentati e, fra questi, la componente boema risulti dominante. Ciò non meraviglia se si considera l'importante ruolo che i territori della corona boema

[23] Cfr. G. KLINGENSTEIN, *Der Aufstieg des Hauses Kaunitz*, Göttingen 1975, pp. 54, 69, 181.

svolgono sul piano economico all'interno della monarchia austriaca; dalla fine del XVI secolo in poi essi avevano conosciuto, infatti, un nuovo incremento delle manifatture (soprattutto di quelle tessili e della lavorazione del vetro) e ancora alla fine del Seicento, in un periodo di generale crisi della produzione industriale asburgica, l'industria tessile ceca è la sola che sfugge alle strette maglie della crisi stessa [24]. Premesso che le iniziative manifatturiere fiorite nei territori boemi erano proprie, nella loro stragrande maggioranza, di un'imprenditoria di marca alto-nobiliare (mancando la Boemia, come del resto gli altri territori mitteleuropei, di una forte borghesia moderna in grado di farsi essa stessa perno del processo di mercantilizzazione) risulta facilmente intuibile il motivo per cui questi grandi nobili boemi, al tempo stesso titolari di importanti *Regierungsstelle* e in gran parte direttamente interessati a tale imprenditoria [25], fossero concordi su una linea politica che ponesse a proprio fondamento un preciso indirizzo mercantilistico.

In assenza di un fenomeno urbano degno di rilievo, lo spirito mercantilistico trova dunque il suo asilo, oltre che nelle *Ratsstuben* del principe, nelle *Grundherrschaften* dei potenti *Herrenstände* austro-boemi che, a fine Seicento, arrivano a concentrare nelle loro mani i due terzi della proprietà terriera [26], facendo segnare la loro indiscutibile superiorità rispetto ad ogni altro ramo dello *Ständetum*. Per di piú il cosiddetto processo di rifeudalizzazione offre agli *Herren* piú intraprendenti la possibilità di fare della *Grundherrschaft* mitteleuropea la base ideale per la realiz-

[24] Cfr. A. KLÍMA, *Zur Frage des Übergangs vom Feudalismus zum Kapitalismus in der Industrieproduktion im Mitteleuropa (vom 16. bis 18. Jahrhundert)*, in *Probleme der Ökonomie und Politik in den Beziehungen zwischen Ost- und Westeuropa von 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Berlin 1960, pp. 103-124.

[25] Un esempio tipico in tal senso è dato dal *Reichsvizekanzler* Andreas Kaunitz, fondatore di una manifattura tessile ad Austerlitz (cfr. G. KLINGENSTEIN, *Der Aufstieg*, cit., pp. 70-72).

[26] Cfr. J. BÉRENGER, *Finances at absolutisme autrichien*, cit., vol. II, pp. 640-641.

zazione di profitti agrari-mercantil-capitalistici [27].

Considerando che nel « complesso austro-boemo » l'alta nobiltà aveva progressivamente ridotto a un ruolo del tutto subordinato la piccola nobiltà dei « cavalieri e servi nobili » (*Ritterstand*), la diarchia principe-ceti risulterà di conseguenza piú specificamente riformulabile, per quanto concerne l'insieme austro-boemo stesso, secondo la dualità *Landesfürst-Herrenstand*. Se sul piano politico interno l'alta nobiltà terriera austro-boema sarà sempre estremamente sospettosa contro ogni misura accentratrice, di marca strettamente assolutistica, tentata dal principe e sfrutterà costantemente i suoi canali di influenza (e nelle diete e nelle importanti cariche che essa detiene a livello del governo centrale) [28] per riaffermare la propria volontà di potenza, essa, per contro, si ritroverà in certo qual modo alleata del *Landesfürst* nel caso in cui questi si faccia promotore di iniziative modernizzatrici utili ai suoi stessi interessi mercantili. Quale ideale terreno di compromesso e di ricomposizione del suddetto dualismo principe-alta nobiltà austro-boema si presenta un ambito territoriale che, pur appartenendo alla corona asburgica, in esso divenuta ereditaria nel 1687, è esterno allo specifico « insieme austro-boemo » ed ha, rispetto a questo, una diversa struttura costituzionale: l'Ungheria [29].

[27] Cfr. A. Hoffmann, *Die Grundherrschaft als Unternehmer*, in « Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie », VI, 1958, pp. 123-130; H. Freudenberger, *The Waldstein Woolen Mill. Noble Entrepreneurship in 18th Century Bohemia*, Boston 1963. Ma su ciò vedi in questo stesso volume il saggio di Ralph Melville.

[28] Cfr. J. Bérenger, *Finances et absolutisme autrichien*, cit., vol. II, p. 663: « Des représentants de quelques dizaines de familles alliées entre elles, possessionnées dans les différents pays du complexe austro-bohême siègent au Conseil d'Etat, dans les conseils à caractère technique et dans les différentes commissions ».

[29] La fondamentale differenziazione strutturale di fondo che contrappone l'Ungheria all'insieme dei territori austro-boemi si definisce proprio in relazione al binomio *Landesfürst-Herrenstand* non essendo in grado quest'ultimo, per quanto concerne i territori ungheresi, di riassumere tutta la complessità della stratificazione nobiliare esistentevi. Oltre ad una cinquantina di importanti famiglie di Magnati che detengono le leve del potere politico ed economico ci sono in Ungheria circa diecimila famiglie appartenenti alla piccola nobiltà il cui ruolo politico (esercitato

Sul terreno ungherese i contrasti che oppongono da una parte il principe allo *Herrenstand*, e dall'altra, all'interno di quest'ultimo, gli interessi territoriali boemi a quelli austriaci sembrano ricomporsi a nuova unità in nome di una politica improntata a un certo grado di « colonialismo »; l'obiettivo comune è quello di applicare in Ungheria un efficiente modello di riorganizzazione e sviluppo, garante di pace interna (contro ogni tentativo di insurrezione) ed esterna (formando un saldo antemurale contro il pericolo turco) e avente per effetto, oltre che il risollevamento dell'economia ungherese, anche e soprattutto la fine dell'imponente impiego di capitali che le guerre e i torbidi interni, susseguitisi in Ungheria, avevano richiesto da parte del principe e, per via mediata, da parte degli stessi ceti austro-boemi.

Spesso rivali del *Landesfürst* e strenui difensori dei *Landstände* boemi e austriaci, persino i cancellieri (austriaco e boemo) sono disposti a trasformarsi, relativamente ai territori ungheresi, nei piú strenui difensori del potere assoluto del principe. Membri della commissione insediata da Leopoldo per preparare l'incoronazione di suo figlio Giuseppe a re d'Ungheria, sono proprio i Kinsky e gli Strattmann a ricordare all'Imperatore che, nei territori riconquistati, egli è « Herr und Meister im Landt » e che, in quanto tale, la sua opera deve essere intesa, in nome di un « völligen ruhestand und wohlfahrt », a spezzare definitivamente ogni possibilità di ribellione da parte dei ceti ungheresi [30]. Inoltre gli stessi Kinsky e Strattmann fecero

soprattutto attraverso il comitato) è incomparabilmente superiore a quello del *Ritterstand* austro-boemo (cfr. J. Bérenger, *Les « Gravamina ». Remontrances des Diètes de Hongrie de 1655 à 1681. Recherches sur les fondaments du droit d'Etat au XVII*[e] *siècle*, Paris 1973, pp. 28-54).

[30] « Man findet auch kheine Consideration, die Eure Kay. May. von disem modo agendi abhalten solle, weillen Sye durch einquartirte Miliz Herr und Meister im Landt seint und die Stände von denen bishero gebrauchten abusibus zu deren aignem bessten bringen khönnen, illaesâ semper conscientia, massen dem Königreich Böheimb es auch nicht besser geschehen und seither es geschehen, befindet sich das Landt in Eurer Kay. May. erbaigenen devotion, völligen ruhestandt und wohlfahrt. Ja es wurdte villeicht Eurer Kay. May. ungleich aufgenomben werdten, wan Sie nicht der Gelegenheit nicht bedienen, sondern das Königreich,

parte, insieme con altri alti dignitari di corte, di una speciale commissione per l'« Einrichtung des Königreiches Hungarn », istituita da Leopoldo nel giugno 1688 col preciso obiettivo di creare nei territori ungheresi riconquistati (*Neoaquisita*) i fondamenti di un'efficiente amministrazione militare e finanziaria; i lavori di tale commissione portarono effettivamente alla rapida stesura del cosiddetto *Einrichtungswerk* [31]. Già di per sé la suddivisione interna del *Compendium* preparato a proposito di quest'ultimo documento è significativa del programma di largo respiro, a carattere politico, economico e sociale che vi veniva delineato; suddivise per argomento intorno ai cinque nuclei fondamentali del « Justitiarium », dell'« Ecclesiasticum », del « Politicum », del « Militare » e del « Camerale » le proposte elaboratevi rappresentano infatti il piú organico progetto di riforma compiuto dalla corte viennese a cavallo degli anni Ottanta-Novanta. Eppure, nel tentativo originale di adeguare la base costituzionale ungherese alle riforme piú avanzate, anche le piú moderne tendenze accentratrici insite nell'*Einrichtungswerk* si colorano di tinte spurie rispetto alla cartina di tornasole di un lineare processo di modernizzazione. Diversi principi ispiratori vi compaiono giustapposti gli uni accanto agli altri: dall'antico *Gottesgnadentum* e da spinti afflati controriformistici alle piú moderne idee e tendenze del diritto naturale, dai motivi di chiaro stampo anticetuale ricorrenti nelle riforme proposte a livello giuridico e fiscale all'orientamento a lasciare inalterati organi basilari

so vermog seiner constitutionen zu inner- und eysserlichen motibus schreitten kahn, in vorheriger Confusion und unsicherer herrschung lassen solten » (*Konferenz- Referat an den Kaiser. Pressburg 23. November 1687. Relatio der bei Herrn Hoff Canzlern über das hungarischen Stände vorhabende Erklärung n puncto dess Crönungswerckh den 23. November gehaltenen Conferenz*, in G. Turba, *Die Grundlagen der Pragmatischen Sanktion,* Leipzig-Wien 1911, pp. 226-227).

[31] Il titolo complessivo di tale documento suona come *Hauptrelation über die Einrichtung des Königreichs Hungarn*; esso era già pronto nell'estate 1689 e di esso venne presto (con ogni probabilità nel 1690) elaborato un *Compendium* che ne riassunse le proposte nelle loro linee fondamentali. Tale *Compendium* è stato pubblicato in appendice all'opera di Th. Mayer, *Verwaltungsreform in Ungarn nach der Türkenzeit*, Wien-Leipzig 1911. Da tale edizione sono tratte le citazioni seguenti.

del potere nobiliare ungherese, quali il comitato [32]. In questa commistione tipicamente austriaca fra confessionalismo cattolico ed al tempo stesso esigenza di nuova « Ordnung » da imporre anche sul terreno ecclesiastico, fra moderne esigenze di separare la giustizia dall'amministrazione ed eredità cetuale, si fanno avanti con forza princípi e motivi di netta ispirazione mercantilistica, tesi tutti a fare dell'Ungheria il banco di prova di riforme orientate in tal senso e che possano investire sia l'ambito del « Politicum » sia il settore del « Camerale ».

Rifuggendo da ogni dichiarazione a carattere teorico-generale la sezione dell'*Einrichtungswerk* concernente il « politico » si apre con una lapidaria definizione che suona al tempo stesso come specifico programma:

« Das politicum bestehet generaliter in einführung gueter Landt- und stattpoliceyen » [33].

Sono dunque i compiti di « buona polizia » che devono essere affrontati « respectu dises Königreichs Hungarn » e che devono servire quale punto di coagulazione di ogni proposta avanzata in tal senso. Esigenze popolazionistiche degne di un Hörnigk sono al centro dei provvedimenti « politici » suggeriti; soltanto la presenza di una manodopera numerosa può garantire infatti il pieno sfruttamento delle ricchezze dei *Neoaquisita* e a tal fine deve essere incentivata la presenza di coloni stranieri, soprattutto « tedeschi dei territori ereditari » i quali, contribuendo alla germanizzazione dell'Ungheria, costituiranno un elemento di garanzia e di stabilità contro i disordini cui è incline lo stesso sangue ungherese [34].

La maggior parte delle proposte avanzate nel « Politicum » riguarda poi le misure che devono essere concretamente adottate per incrementare le manifatture e i com-

[32] Cfr. sopra nota n. 30.

[33] *Compendium*, cit., p. XX.

[34] Cfr. in proposito O. Redlich, *Weltmacht des Barock. Österreich in der Zeit Kaiser Leopolds I.*, Wien 1961⁴.

merci, misure a loro volta improntate ai piú classici insegnamenti del mercantilismo: abolizione dell'eccessivo numero dei dazi e pedaggi interni, limitazione dell'esportazione delle materie prime; provvedimenti intesi a proibire l'esportazione di metalli nobili e la circolazione della cattiva moneta, soprattutto straniera. Anche l'impulso che deve essere dato agli studi viene visto come strettamente finalizzato all'auspicato nuovo sviluppo commerciale e manifatturiero che necessita, inoltre, di tutta una serie di provvedimenti per il riordino dei diversi settori di « polizia », dalle poste alla « curae sanitatis », alla introduzione di una « feyerordnung ».

Proseguendo su questa stessa linea, la sezione del « Camerale » (non a caso quella in cui piú dettagliata è la trattazione, tanto da occupare da sola piú della metà dell'*Einrichtungswerk*) indica i modi e i mezzi attraverso i quali il principe asburgico può incrementare le proprie fonti di entrata ungheresi passando attraverso il riordino delle « contributiones » e del loro « modus exigendi », l'introduzione di nuove *Akzise*, la razionalizzazione dei dazi e delle dogane, il miglior sfruttamento delle regalie.

L'attenzione con la quale l'*Einrichtungswerk* guarda allo sviluppo delle manifatture e dei commerci trova conferma persino nel capitolo del « Militare » nel quale ultimo, pur interamente dedicato a passare in rassegna i provvedimenti atti a garantire l'efficienza delle truppe di stanza in Ungheria e a regolamentare la frontiera, si trova tuttavia il modo di specificare che la raccomandata creazione di un « wasserarmament » potrebbe servire « nit allein militariter sondern auch cameraliter zu besserer stabilir- und versicherung deren commercien » [35]. Anche le misure proposte in questo come negli altri capitoli dell'*Einrichtungswerk* riguardano esclusivamente il caso ungherese; gli estensori del documento suddetto non si cimentano affatto col problema di una profonda riorganizzazione politico-giuridico-economico-militare-camerale posta a livello dell'intero complesso dei territori ereditari. Proprio in

[35] *Compendium*, cit., p. XXIX.

quanto frutto del compromesso *Landersfürst-Herrenstände* austro-boemi nulla viene toccato di ciò che potrebbe intaccare il fragile e oscillante equilibrio esistente fra questi due termini. L'insieme dei territori della corona austriaca e boema resta piuttosto sullo sfondo di ogni progetto proposto nell'*Einrichtungswerk* anche se i vantaggi che tali territori possono trarre agiscono costantemente come metro di paragone di ogni riforma in ambito ungherese. Una *Einrichtung* dell'Ungheria che sia quanto piú produttiva possibile e al minimo dispendiosa per i territori austro-boemi è lo scopo sotteso alla volontà riformatrice dell'*Einrichtungswerk* e il terreno sul quale sarà possibile addirittura trovare un certo grado di compromesso con gli stessi ceti ungheresi, per esempio affidando a questi ultimi appalti che avevano il pregio (contrariamente alla creazione di una nuova amministrazione camerale che avrebbe richiesto largo impiego di capitali) di far riversare immediatamente nelle casse del principe asburgico un cospicuo gettito di danaro [36].

4. Il mutamento verificatosi nel corso di pochi decenni nella cornice di riferimento del mercantilismo è ora piú che mai palese; sulla base di diverse spinte costituzionali attive nell'Impero e piú specificamente nella *Staatswerdung* austriaca, si sono disciolti gli irenici afflati « imperiali » di uno Spinola, cosí come la progettualità mercantile-« statale » dei Becher, Hörnigk, Schröder. Per quanto vicine nel tempo fossero le grandi sintesi teoriche e le realizzazioni pratiche di questi ultimi, i progetti mercantilistici degli anni Novanta conservano ben poco di quell'esigenza di creare una *Manufakturpolizei* complessiva, centrata esclusivamente sul *Landesfürst*. Nell'*Einrichtungswerk* come nei *Verschiedene Vorschläge* di questi stessi anni non c'è alcun discorso sull'essenza dello Stato o sulle modalità che il principe deve seguire per trasformare il

[36] Nella sezione del « Camerale » piú volte l'*Einrichtungswerk* accenna alla possibilità di affidare a « privati » la riscossione di diverse fonti di entrata, dando particolare risalto al risparmio che ne conseguirebbe per i territori austro-boemi.

suo territorio in una potente *Gemeinschaft* economica. Piú incline a ricercare quei compromessi fra forze costituzionali diverse che possano garantirne l'effettiva applicazione, la progettualità mercantil-modernizzatrice che si palesa ora è piú che mai orientata a scendere sul terreno della prassi immediata, cogliendo in proposito ogni singola occasione si presenti concretamente sulla scena politica interna o internazionale.

A fine secolo Karlowitz fornirà in effetti l'orizzonte piú appropriato per il fiorire di questi progetti tutti indirizzati, pur nell'ambito di singoli, specifici settori, a creare le basi di una pace sicura e che sia al tempo stesso garanzia di nuovo sviluppo economico e commerciale.

Se da una parte, nel 1699, il segretario della *Hofkammer* boema Bořek, uno dei piú lucidi mercantilisti della periferia asburgica, invia a Leopoldo un progetto in cui delinea diversi provvedimenti per l'espansione della produzione e del commercio, tracciando al contempo un piano per l'istituzione di una rete d'acque navigabili in territorio moravo-boemo [37], dall'altra un alto esponente delle gerarchie militari, il bolognese Luigi Ferdinando Marsili (dal 1699 al 1701 plenipotenziario di parte imperiale per la delimitazione dei confini stabiliti a Karlowitz) stende in questi stessi anni relazioni e progetti che, pur partendo dall'obiettivo contingente di regolamentare e rafforzare militarmente la frontiera turco-imperiale, estendono il loro angolo visuale fino ad abbracciare tutti i problemi relativi alla creazione di un sicuro e produttivo ordine mercantil-militarizzato dei territori ungheresi riconquistati. Le proposte marsiliane per incrementare le manifatture e i commerci asburgici vanno di pari passo con i piani di sofisticata tecnica militare che egli stende per incatenare « li volubili cervelli » delle popolazioni ungariche e transilvane [38]. Accenti di marca squisitamente mercantilistica si

[37] Questa relazione porta il titolo di *Gutachten in materia commerciorum und des Elbnavigii.*
[38] Cfr. Biblioteca Universitaria di Bologna, *Mss. Marsili*, n. 59, *Decima quarta umilissima relazione a S.M.C. spedita dal campo fra Racovitz ed il Monte Plessivizza ai 29 ottobre 1699*, cc. 316r - 321r.

sposano nel Marsili ai piú duri toni militarizzanti e germanizzatori tipici di un'importante « clientela » [39] dell'Imperatore: la cosiddetta *Militärpartei*. Da Montecuccoli al Carafa i piú alti esponenti dei circoli militari, per la maggior parte stranieri e di conseguenza estranei ai legami territoriali di ceto, erano stati ed erano accesi fautori di una politica rigidamente assolutistica della Casa d'Austria, strettamente associata ad un'opera di forzata ricattolicizzazione dei territori ungheresi. All'influsso della *Militärpartei* sono da ascrivere, per esempio, le piú calde note controriformistiche rintracciabili nell'*Einrichtungswerk* cosí come le piú forti tinte colonizzatrici, improntate alla germanizzazione, rinvenibili in questo e in numerosi altri documenti contemporanei.

Costituire, per mezzo di un'inflessibile riorganizzazione militare, il Regno d'Ungheria a « propugnacolo de' paesi ereditarj, dell'Impero e della Cristianità » [40] è l'obiettivo denunciato con forza dal Montecuccoli verso la fine degli anni Settanta e tale aspirazione, arricchita di piú raffinate argomentazioni di stampo mercantilistico, resta anche in seguito al fondo dei progetti che il « partito militare » sottopone all'Imperatore.

Nel segno di una prassi concreta, frutto del compromesso *Landesfürst-Herrenstände* austro-boemi, prassi che tende a proiettarsi soprattutto su territorio ungherese, è quindi possibile che le spinte modernizzatrici portate avanti dalla *Merkantilpartei* trovino punti di contatto e di accordo con le tendenze assolutistiche che si manifestano all'interno della *Militärpartei*. Le une e le altre, a volte, possono addirittura essere rappresentate, come nel caso

[39] Una delle più rilevanti spinte di fondo ad una politica assolutistica del principe asburgico era data appunto dai circoli militari (cfr. in tal senso J. Bérenger, *Noblesse et absolutisme en Europe*, in « Il Pensiero politico », XI, 1978, n. 2, pp. 145-168. In particolare p. 163 ss.).

[40] Cfr. R. Montecuccoli, *L'Ungheria l'anno MDCLXXVII*, in *Opere di Raimondo Montecuccoli corrette, accresciute ed illustrate* da Giuseppe Grassi, Milano 1831, vol. II, p. 299. Entrato giovanissimo al servizio dell'Imperatore Raimondo Montecuccoli divenne nel 1664 comandante in capo delle truppe imperiali in Ungheria. Morí nel 1680.

del Marsili, dalla stessa persona; quest'ultimo, infatti, esponente di primo piano dei circoli militari, è al tempo stesso legato ad influenti membri del partito mercantilistico quali il cancelliere boemo Kinsky e il *Reichsvizekanzler* Andreas Kaunitz, suoi diretti protettori a corte.

A contatto con la *Verfassung* ungherese, il progetto di nuova *Einrichtung*, nutrito e della linfa strettamente assolutistica del partito militare e dell'assolutismo piú « moderato » del partito mercantilistico, doveva rinunciare ad ogni pretesa di mutamento strutturale per accontentarsi di un programma minimo di riforme, volte piú a razionalizzare l'esistente che a valere come progetto complessivo. Rimasta intatta per quanto concerne la smisurata potenza dei magnati e il capillare potere della piccola nobiltà, esprimentesi nel comitato, la costituzione ungherese era in grado, infatti, di opporre una resistenza vincente contro ogni piano orientato a stroncare alle fondamenta le proprie forze cetuali. L'impossibilità di creare una forte amministrazione centralizzata, facente perno sul *Landesfürst* e che investisse, oltre all'Ungheria, l'intero complesso dei territori ereditari è lo scoglio contro il quale naufragano, per ora, le piú organiche proposte riformatrici.

Disposti ad allearsi col principe in campo ungherese gli *Herrenstände* austro-boemi restavano pur sempre ostili a tutti quei piani, pensati a livello di riorganizzazione centrale (riguardanti l'amministrazione o l'esercito) che potessero in qualche modo intaccare i loro privilegi.

Su questa instabile matrice costituzionale, fatta di compromessi fra *Ständetum* e *Landesfürstentum*, anche i piú cospicui tentativi di razionalizzazione intrapresi dal principe nei settori dell'amministrazione militare e camerale dovevano finire per portare alla realizzazione di organi che non soppiantarono ma si giustapposero all'esistente; tale fu il destino delle due piú cospicue creature di Leopoldo nell'ambito dell'apparato amministrativo dell'esercito e delle finanze: la *Deputation des status publico-oeconomi-*

co-militaris (1697) e la *Geheime deputierte Kommission in cameralibus* (1698) [41].

All'interno dei complicati circuiti amministrativi e delle reciproche invasioni di competenza che vennero a crearsi fra i suddetti nuovi organi e la *Holkammer*, lo *Hofkriegsrat*, il *Generalkriegskommissariat* e le cancellerie non era possibile risanare nel suo complesso quell'« abyssum rerum confusarum »[42] che la stessa *Geheime Kommission* aveva denunciato. Gli intrecci fra i diversi settori esistenti nell'ambito di tale apparato erano in grado di paralizzare o per lo meno di procrastinare al massimo ogni carica innovatrice che avesse la pretesa di fondarsi esclusivamente sul principe, senza scendere a patti con le diverse risultanti delle forze che interagivano in questa delicata fase della *Staatswerdung* austriaca.

5. Profondamente integrato nella concreta prassi politica, economica e militare e attento a livello strettamente « teorico », piú alla « pars administrativa » che alla « pars constitutiva » della politica stessa, il pensiero politico sbocciato in area asburgica nel corso di questo *Staatsbildungsprozess* riflette da vicino, anche nelle sue vette piú alte, gli itinerari e le matrici di fondo di tale processo. Spesso in prima persona esponenti della politica attiva, i rappresentanti delle piú vive correnti di pensiero austriache si preoccupano di sottolineare, anche a livello di metodo, la necessità di rimanere ancorati alla prassi e all'osservazione dirette, rinunciando a qualsiasi vuota « invenzione » propria di uno « spirito speculativo » [43].

« E come possono mai uomicciuoli privati giudicare delle cose di stato? Chi non vide mai eserciti, delle militari? Chi non fu mai in corte, degli arcani de' gabinetti? » [44] si

[41] Per le reciproche invadenze di competenza fra questi nuovi organi e quelli preesistenti cfr. F. WALTER, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte von 1500-1955*, Wien-Köln-Graz 1972, pp. 99 ss.

[42] Cfr. *Referat der Kameralkommission 10./IX/1968*, citato da H. VON SRBIK, *Der staatliche Exporthandel Österreichs*, cit., p. 287.

[43] Cfr. sotto nota 45.

[44] R. MONTECUCCOLI, Prefazione a *Aforismi dell'arte bellica*, in *Opere di Raimondo Montecuccoli corrette*, cit., vol. I, pp. 68, 70.

chiede ironicamente Montecuccoli nella prefazione ai suoi *Aforismi dell'arte bellica*, sottolineando per contro la necessità di attingere a piene mani direttamente « a' tempi, ai luoghi e alla materia moderna », secondo il metro sicuro della diretta « esperienza ».

In campo economico la stessa premura di mettere in rilievo la « Vernunftmässigkeit » di un metodo volto a trarre i propri postulati dall'osservazione dei fenomeni economici stessi è manifestata da Hörnigk quando, a proposito delle sue nove « Grundreguln » che egli definisce vero e proprio « Kameral-Alphabet », si preoccupa di assicurare:

> « Sie seind nicht die Invention eines spekulativen Geistes. Die Natur der Sachen selbst gibt sie dar, die Vernunft bestätigt sie, und aller Orten, wo Reichtümer blühen, werden sie alle oder zum Teil geübet »[45].

L'anello di congiunzione tra il mercantilismo leopoldino e la piú organica progettualità cameralistica del Settecento maturo è rappresentato da una figura che risponde pienamente ai suddetti requisiti della personale esperienza politico-amministrativa e di una metodologia consapevolmente calata sul concreto terreno costituzionale della Monarchia asburgica: il boemo Christian Julius Schierl von Schierendorf (1661-1726), lo *Staatstheoretiker* piú significativo del primo quarto del Settecento austriaco. Dopo aver iniziato la sua carriera viennese negli ultimi anni di Leopoldo I, fu con Giuseppe I e Carlo VI (dai quali egli venne rispettivamente nominato nel 1705 segretario della *Hofkammer* e nel 1720 *Hofkammerrat*) che egli ottenne i suoi maggiori successi politici a corte tentando costantemente, attraverso un'infinita serie di *Vorschläge* all'Imperatore e ai suoi ministri, di adeguare e applicare i fondamentali princípi del « grande » mercantilismo austriaco alla nuova realtà costituzionale in atto dopo la pace di Karlowitz e Passarowitz (1718). In perfetta sintonia con le linee politico-programmatiche della *Merkantilpartei*, in-

[45] Cfr. Ph. W. von Hörnigk, *Österreich über alles*, cit., p. 72.

dirizzate a sfruttare pienamente, dal punto di vista economico-commerciale, le nuove acquisizioni territoriali della Monarchia al fine, soprattutto, di creare una salda rete di traffici verso l'Impero turco, Schierendorf avanza specifici progetti per l'istituzione di una fitta trama commerciale internazionale in cui i territori asburgici, per la loro posizione centrale in Europa, rivestono il ruolo di basilare testa di ponte.

Reminiscenze becher-schröderiane affiorano con chiara evidenza nelle proposte che Schierl, seguendo il filo rosso del mercantilismo in ogni possibile ambito, avanza nel suo scritto dotato di maggiore sistematicità, il *Syntagma politico-camerale de quadruplici genere oeconomiae scilicet rurali, camerali, militari et universali ad statum regiminis domus augustae directum* [46].

I problemi relativi all'istituzione di una « Universalökonomie » che deve strutturarsi in vista di un'attenta « Regulierung des Commercial- und Manufakturstandes » sono passati singolarmente in rassegna nei diversi *Vorschläge* schierendorfiani i quali ultimi, tuttavia, lungi dal rimanere ancorati esclusivamente alla problematica di carattere economico-commerciale, abbracciano un piú esteso spettro di riforme attinenti le sfere della « Religion », del « Politicum », della « Justiz », del « Militare » e del « Camerale » [47], diversi ambiti che devono tutti essere toccati da una profonda opera di riorganizzazione « statale ».

[46] Il periodo di composizione di quest'opera risale agli anni 1704-06. L'importanza che Schierendorf attribuisce a livello economico al ceto borghese e contadino rimanda direttamente al *Politische Discurs* di Becher, cosí come il progetto che egli formula per l'istituzione di una « Akademie der Manufakturen und Wissenschaften » è fortemente imparentato col « Manufakturhaus » di Becher e Schröder.

[47] Cfr. in proposito l'indice del capitolo primo dei *Parerga sive otia N.N.* (*Schierendorffiana*), *opus tripartitum, politico - juridico - oeconomicum praevia semiseculari praxi rerum succissivis horis, nemine jubente, spontanea cura elucubratum.* Quest'opera manoscritta è conservata a Vienna presso il Niederösterreichische Landesarchiv (nr. 143), (microfilm presso Istituto storico italo-germanico in Trento, n. 24164) ed è uno « Specilegium » (cosí scrive lo stesso Schierendorf) di memorie e progetti composti da Schierl durante il regno di Leopoldo I, Giuseppe I e Carlo VI.

Tutte le questioni attinenti la « combination aller Erbländer » devono essere poste sul tappeto in modo che i territori ereditari stessi possano essere finalmente uniti « in ein perpetuum corpus » [48]. Una salda base statale diviene per Schierendorf la dimensione garante del successo delle singole iniziative riformatrici, cosí come queste ultime, a loro volta, se ben coordinate possono contribuire a rafforzare la prima.

Eppure anche le tendenze assolutistiche e centralistiche cosí chiaramente riscontrabili nell'opera di Schierendorf si intrecciano, con marchio tipicamente austriaco, alla seconda forza, non ancora spenta, esistente nella *Staatswerdung* in corso: *das Ständetum*. Se da una parte Schierl, guardando al *Landesfürst*, non risparmia strali contro gli eccessivi privilegi della nobiltà e del clero e la « fastidiosa varietas legum et consuetudinum » dei territori ereditari, dall'altra egli, piú che a una riforma dell'amministrazione su basi del tutto assolutistiche, pensa ad un miglioramento di quella esistente [49]. Radici degli *Stände* affiorano proprio nei momenti piú originali delle proposte modernizzatrici schierendorfiane; in gran parte permeata di spirito cetuale appare, per esempio, l'idea di una rappresentanza del « gemeinen Mannes », cioè del ceto borghese e contadino, all'interno del « Generalcongress » di tutti i *Länder* asburgici, destinato, nelle intenzioni di Schierl, a discutere il problema della successione al trono e insieme le piú urgenti questioni del « gesammten erbländischen Staat » [50].

Ancora una volta, anche nel massimo esponente del pen-

[48] Cfr. Ch. J. Schierl von Schierendorf, *Ohnmassgebige Materialia*, appendice a A. Fischel, *Christian Julius von Schierendorf, ein Vorläufer des liberalen Zentralismus unter Josef I. und Karl VI*, in *Studien zur österreichischen Reichsgeschichte*, Wien 1906.

[49] Di un approfondimento dello « ständischen Gedankens » e di una riforma dell'amministrazione esistente parla, per esempio, a proposito di Schierendorf F. Walter, *Die ideellen Grundlagen der österreichischen Staatsreform von 1749*, in « Zeitschrift für öffentliches Recht », XVII, 1937, pp. 195-205.

[50] Cfr. O. Brunner, *Adeliges Landleben und europäischer Geist*, Salzburg 1949 (trad. it. *Vita nobiliare e cultura europea*, Bologna 1972, p. 317).

siero politico austriaco del primo Settecento, ritroviamo espressi quei princípi-cardine — *Landesfürstentum-Ständetum* — il cui faticoso compromesso sta alle fondamenta della costituzione asburgica fra XVII e XVIII secolo.

Pur orientato ai fari-guida dell'assolutismo e del mercantilismo il patrimonio ideale di modernizzazione sorto in ambiente austriaco si ricongiunge, dunque, nel segno di una concreta prassi politica, agli itinerari della *Staatsbildung* in atto, itinerari di cui esso porta le inconfondibili tracce per aver consapevolmente rigettato ogni mera, astratta « speculazione » degna, tutt'al piú, di « uomicciuoli privati ».

Riforma e crisi: la monarchia austriaca sotto Maria Teresa e Giuseppe II. Tentativo di un'interpretazione

di *Grete Klingenstein*

Nell'ambito dell'assolutismo illuminato la monarchia asburgica assume una particolare posizione. Ciò lo si può ascrivere in buona parte alla peculiarità della sua estensione territoriale. Uno sguardo alla carta geografica mostra come la parte principale del territorio interno — Paesi alpini, Boemia, Moravia, Ungheria, Transilvania, Galizia (dal 1772) — fosse concentrata attorno al corso mediano del Danubio come attorno ad un'asse. Al mercantilista, convinto esportatore, poteva rincrescere che da questa massa di territorio sterminata nessun altro corso d'acqua tranne l'Elba (che attraversava inoltre Sassonia, Brandeburgo e Hannover) conducesse al cosmopolita mare del Nord. Al Sud perlomeno la monarchia possedeva un accesso al mare, la città portuale di Trieste: in essa si riponevano le maggiori speranze.

Non è tuttavia l'estensione del territorio, paragonabile a quella della Francia o della Spagna, a costituire la particolarità della monarchia asburgica bensí la pluralità di popoli e culture unificati sotto una unica sovranità: tedeschi, cechi, slovacchi, ungheresi, italiani, croati, sloveni, polacchi, ruteni, rumeni — cattolici, protestanti, cristiani ortodossi e uniati, ebrei. Complessivamente attorno al 1789 si contano in questo blocco di Paesi medio ed est-europei 21 milioni di persone. Chi, in quegli anni, visitava Vienna, capitale e residenza della corte, restava stupefatto della quantità di gente che si accalcava nelle strette vie della città e nei suburbi. Vienna stessa contava oltre 170.000

Traduzione di Beatrice de Gerloni.

abitanti e nei pochi decenni da quando aveva potuto abbandonare il suo carattere di fortezza, aveva acquistato un movimento e una fisionomia da grande città simile a Parigi e Londra. Lo straniero si stupiva anche del miscuglio di nazioni che incontrava al Kohlmarkt e al Graben: costumi variopinti, acconciature appariscenti, insolite espressioni di volti, atteggiamenti, gesti.

Ma non la sola mescolanza di nazioni costituiva la peculiarità dell'assolutismo illuminato nell'Europa centro-orientale, ad essa si aggiungevano le grandi differenze che si potevano osservare non tanto nei singoli individui bensí in generale nella civiltà (*Zivilisation*) — come allora si diceva — delle nazioni.

Era inoltre singolare che il dominio degli Asburgo si estendesse anche ai Paesi assai staccati dal corpo principale, situati nell'Europa meridionale e occidentale: i Paesi Bassi meridionali e la Lombardia. Nessuno Stato possedeva nel continente avamposti tanto sparsi e perciò da nessuna parte vi erano forze centripete e centrifughe tanto attive quanto nella monarchia degli Asburgo — già nel XVIII secolo. Proprio a quei tempi si pose la questione di come si potessero tener uniti quei complessivi 25 milioni di uomini sotto un dominio la cui legittimità non poteva ormai piú essere fondata in modo puramente dinastico.

La monarchia austriaca partecipava quindi come nessun'altra alle grandi culture europee e cosí potevano qui confluire e mescolarsi influssi e tendenze. Messa di fronte ai vecchi problemi ereditati dal passato e ai nuovi affioranti, essa si concentrò in un pragmatismo eclettico, tipico dell'assolutismo illuminato di marca asburgica: organizzazione prussiana delle finanze e dell'esercito, cattolicesimo riformistico e giansenismo da Francia e Italia, empirismo scientifico naturalistico e scetticismo dall'area olandese e inglese, pensiero giusnaturalistico e storico, quali si erano sviluppati nella Germania protestante, la nuova filosofia, comprensiva del fisiocratismo dalla Francia, infine mercantilismo e giurisdizionalismo (*Staatskirchendenken*) di tradizione interna. Non da ultimo anche i sovrani concor-

sero con il loro carattere, pensiero e modo d'agire, a conferire all'assolutismo illuminato nell'Europa asburgica centro-orientale la sua propria fisionomia: la tranquillità matriarcale di Maria Teresa, il nervosismo del solitario Giuseppe, lo spirito conciliante di Leopoldo.

Si può infine osservare un ritmo singolare che anima il corso del quarantennio che si suole ascrivere all'assolutismo illuminato, dal 1750 al 1790/92, e che fu caratterizzato sia da sviluppi ed eventi sorti al di fuori della monarchia, sia dalla sempre crescente estensione delle riforme all'interno e dalle reazioni che esse suscitarono ovunque. Se alla metà del secolo l'andatura appare lenta e il raggio delle riforme ancora limitato, la cerchia degli interessati piccola, negli anni ottanta, tutti — nobiltà, borghesia, contadini, città e campagna, chiesa — si videro coinvolti e in qualche modo interessati. L'intensità e il ritmo delle riforme giuseppine hanno notoriamente suscitato l'ammirazione ma spesso anche l'aperta opposizione dei contemporanei. Costretto ad una parziale abdicazione, di fronte ad una molteplice resistenza interna e al grande avvenimento della Rivoluzione francese, il dominio dell'assolutismo illuminato si irrigidisce per conservarsi in questa forma sino alla rivoluzione del 1848. In tal modo l'età dell'assolutismo illuminato si conclude bruscamente in una crisi che minaccia l'esistenza stessa della monarchia, cosí come aveva preso avvio dalla stagnazione dell'antico assolutismo asburgico negli anni trenta e dalle minacce di guerra degli anni quaranta.

La denominazione « potenza mondiale » o « grande potenza », solitamente usata per indicare il posto della monarchia austriaca nel mondo statuale della fine del XVII secolo e degli inizi del XVIII, è fuorviante rispetto alle fondamentali debolezze strutturali che gravavano sulla monarchia degli Asburgo — e in particolare di Carlo VI. In effetti, dalla dignità imperiale e dai possedimenti di Carlo VI, ampliatisi con l'eredità spagnola e le conquiste ad oriente, derivarono pretese di potere e di prestigio di proporzioni inusitate. Eppure, come si dovrebbe dimostrare,

la mescolanza di interessi in parte contrastanti, che risultava come politica estera asburgica da questo ammasso di possedimenti territoriali, non era all'altezza delle sfide mosse dalle crisi internazionali degli anni venti e trenta. Gli Asburgo dipendevano costantemente dall'aiuto di un alleato straniero, da soli non erano in grado di tutelare e far valere i loro interessi dinastici e politico-imperiali ruotanti attorno al blocco di Paesi dell'Europa centrale. I mezzi che l'antico assolutismo asburgico poteva mobilitare nel blocco di Paesi mitteleuropei, il nucleo saldo del suo dominio, erano notoriamente sempre insufficienti. L'acquisizione del disgregato possedimento spagnolo fu un rafforzamento piú svantaggioso che vantaggioso. Perché la base del potere assolutistico all'interno era oltremodo debole, non certo corrispondente alle pretese di dominio che Carlo VI annunciava nel concerto delle potenze europee. In questa discrepanza tra pretesa di dominio e realtà consistevano stagnazione e crisi dell'antico assolutismo asburgico: mancava infatti di un'efficace mobilitazione e organizzazione delle risorse disponibili nel caso di guerra. Con ciò accenniamo al rapporto tra corona, ceti e chiesa, per cui meritano attenzione soprattutto i territori che costituiscono il centro (*Kernlande*) mitteleuropeo.

Sebbene territorialmente uniti, neppure i territori centrali della Mitteleuropa costituivano un complesso di potere unitario, ma soltanto un'unione tenuta assieme dalla persona del sovrano, la cui dissoluzione in generale e in modo particolare nel caso di una discendenza femminile, potè essere evitata con la Prammatica sanzione del 1713. È vero che con la Prammatica sanzione questo complesso di *Länder* conosce una rivalutazione che li colloca alla pari delle altre grandi potenze, e poiché la moderna statualità si fonda sul principio della indivisibilità e inalienabilità, la « Raison de la maison » può far posto solo alla « Raison d'État ». Il rapporto tra sovrano e ceti non fu però toccato da ciò. I ceti — nobiltà e prelati — concedevano e riscuotevano le tasse nei *Länder*, avevano la giurisdizione; esercitavano con ciò funzioni che conferivano loro un diritto al « co-governo » (*Mitherrschaft*), che Jean Béren-

ger ha opportunamente chiamato « diarchia ». La forza dei ceti si fondava da un lato sulla loro illimitata possibilità di disporre della signoria fondiaria e dei sudditi, dall'altro lato sull'intesa del « co-governo » che essi avevano trovato con i sovrani anche nei posti di governo viennesi. Inoltre gli insiemi nazionali avevano a Vienna i loro propri cancellieri nelle cui agende erano mischiate legislazione, giurisdizione e amministrazione. Il principio distintivo della moderna statualità era sviluppato solo in modo rudimentale. Dove cariche ministeriali furono assunte da signori che possedevano forti appoggi nei *Länder* in virtú di signoria fondiaria, possedimenti e parentele, dominava uno spirito particolaristico. In confronto ai rapporti vigenti in Francia e in Prussia, nell'assolutismo asburgico era rimasto alla nobiltà un vasto raggio d'azione, perciò le possibilità di una centralizzazione erano limitate e la mobilitazione e organizzazione delle risorse altamente inefficienti.

Non sorprende che in una tale situazione costituzionale e organizzativa l'antico assolutismo asburgico non fosse in grado di reperire neppure un quinto di quella somma di tributi che Luigi XIV otteneva dalla Francia. Neppure nella guerra di Successione spagnola e nella susseguente guerra contro i Turchi la monarchia potè contare su sforzi straordinari da parte dei ceti e della chiesa e sull'aiuto degli alleati. Eppure da allora Carlo VI moltiplicò i suoi impegni e le sue pretese di dominio in Europa, mentre interessi commerciali inasprirono sensibilmente la concorrenza tra le potenze nella prima metà del secolo diciottesimo. Sarebbe stato ora opportuno tener predisposti anche in tempi di pace grandi corpi d'armata, cosa che ormai lo sviluppo della strategia bellica rendeva indispensabile. I mezzi a disposizione però non bastavano e resta poi da chiedersi se l'imperatore e i ministri che lo attorniavano — compresi i nobili del « Partito tedesco » attorno al Principe Eugenio e a Gundaker Starhemberg, ai quali stavano a cuore i territori del nucleo mitteleuropeo, — avessero compreso la necessità di una riforma strutturale. È vero che il Principe Eugenio criticò il lento e inadeguato reperimento del denaro da parte dei ceti, tuttavia egli non

presentò nessun progetto di riforma e per ciò che, ad esempio, concerneva le esercitazioni di truppe in tempo di pace non se ne curò molto. Carlo VI d'altra parte voleva lasciar tutto immutato; ad esempio nei Paesi Bassi non intendeva intaccare i privilegi dei ceti, delle città e delle corporazioni. Questo atteggiamento è caratteristico anche per il suo rapporto con i ceti dei Paesi medio ed est-europei. Si può obiettare che egli, nella questione della Prammatica sanzione, dipendeva dal consenso dei ceti. Debolezze strutturali della monarchia, quali furono descritte e analizzate soprattutto da un uomo attivo al livello burocratico intermedio come Schierl von Schierendorff, furono rimosse con l'orgoglio suscitato dall'acquisizione della eredità spagnola dal 1714 e mascherate con la baldanza derivata dalla vittoria sui Turchi dal 1717. Nel complesso l'antico assolutismo asburgico di Carlo VI poggiava su deboli fondamenta. Il sovrano era povero, i ceti e la chiesa al contrario erano ricchi.

Reperire fondi tributari in misura esauriente ed entrare nell'acuentesi concorrenza internazionale era quindi il problema principale della vecchia monarchia asburgica nella prima metà del XVIII secolo. È vero che si diede impulso alle manifatture e al commercio imitando ricette mercantiliste e modelli europei occidentali nella speranza di aiutare cosí uno strato borghese che si distingueva per operosità e parsimonia. Ma i successi non furono tanto duraturi sí da consentire alle finanze dello Stato di trarne profitti. L'altra soluzione era di sollecitare maggiori contributi da parte di nobiltà e chiesa; essa però non fu intrapresa, una modificazione della costituzione e dell'amministrazione dell'impero non venne neppure presa in considerazione.

Non si deve inoltre ignorare che a queste debolezze delle strutture politiche e socio-economiche era collegato un sistema di educazione altamente inefficiente che non forniva le cognizioni e capacità indispensabili per la concorrenza internazionale, fosse essa condotta militarmente, diplomaticamente o commercialmente. Carlo VI potè ancora contare, per i posti dell'esercito e dell'amministrazio-

ne civile, sul concorso di potenziale intellettuale proveniente dall'impero e dai paesi già spagnoli, potenziale che operò poi nella monarchia come un'avanguardia. La massa degli autoctoni fu tuttavia educata in scuole e università che, nelle mani dei Gesuiti, erano rimaste ferme allo stadio della *ratio studiorum* del 1599. È vero che alcune critiche furono mosse, ma mancò un'iniziativa di riforma centrale e coordinata, i ceti ne erano incapaci, mancavano i mezzi finanziari, ma soprattutto mancava una decisa opposizione contro i Gesuiti, contro la chiesa. Come la chiesa barocca fallí nella modernizzazione delle scuole, tanto che gravò sulla prima metà del secolo una sorta di « stato d'emergenza dell'istruzione », cosí fallí anche nella cura delle anime e in un ambito ulteriore nel quale essa, come nelle scuole, aveva assolto accanto a quello religioso anche un compito sociale, vale a dire nell'assistenza ai poveri. La povertà, endemica nella società preindustriale e particolarmente acuta nella prima metà del XVIII secolo, aveva da tempo acquisito con i mercantilisti una valutazione diversa, che Max Weber — per il calvinismo del XVI secolo — ha definito etica del lavoro. Con ciò caddero in discredito non solo istituzioni come elemosina e asilo ecclesiastico, ma anche giorni festivi, feste e pellegrinaggi. Si trattava inoltre del modo di pensare e d'agire dell'uomo comune. Nell'era carolina tuttavia l'ordine non venne ancora scosso. Tutto rimase immutato.

Finché la discrepanza tra pretesa di dominio di Carlo VI e realtà politica si palesa nella guerra di Successione polacca nel 1734-35 e nella guerra contro i Turchi nel 1738-39. Le perdite di territorio tuttavia non intaccarono ancora la sostanza del blocco dei *Länder* mitteleuropei. Ma già nel 1740 questa sostanza venne aggredita, la Slesia perduta, Praga in mano nemica, Vienna minacciata. Con la guerra di Successione austriaca si raggiunse il punto culminante e insieme conclusivo della crisi dell'antico assolutismo asburgico: ora i possessi sparsi accumulati nell'Europa occidentale e meridionale, che ormai possono essere conservati solo con l'aiuto alleato, perdono quell'importanza che nell'antico pensiero dinastico asburgico di Carlo VI ancora

possedevano. Nel momento stesso in cui il dominio della monarchia asburgica non è piú legato alla persona dell'imperatore, gli interessi dell'impero passano in secondo piano. I Paesi Bassi meridionali e la Lombardia, contrafforti nella lotta contro la Francia, vengono con ciò neutralizzati e l'Austria ottiene mano libera contro il nuovo nemico principale, la Prussia, e la possibilità di guadagnarsi la Francia come alleata. Nella provocazione da parte della Prussia da un lato, e nella distensione con la Francia dall'altro, vi sono le premesse di politica estera per la trasformazione del vecchio assolutismo asburgico nell'assolutismo illuminato. Anche i Turchi rimasero fermi. Resta da chiedersi se l'assolutismo illuminato avrebbe potuto svilupparsi senza quella sicurezza alle spalle che l'accordo con la Francia gli garantiva. Inoltre verso la metà del secolo il clima spirituale d'Europa si modificò: e l'Austria uscí dall'isolamento, a poco a poco.

Come spesso accade ai ritardatari, anche la monarchia austriaca, dopo la pace di Aachen del 1748, riuscí, in un periodo di tempo incredibilmente breve, a riformare il suo sistema di governo inizialmente ancora nello spirito del vecchio assolutismo. « Con la riforma di Haugwitz l'Austria si innalzò al livello dell'amministrazione monarchica degli Stati assolutistici europei » (Gerhard Oestreich). È interessante osservare come tramite la riforma costituzionale e amministrativa del 1748-49 si svilupparono delle forze che, nel reciproco interagire, svelarono sempre maggiori ambiti della vita umana come passibili di riforma. Questi ambiti caddero a poco a poco in un rapporto di dipendenza, le interdipendenze si infittirono e nell'impeto si intensificarono il governare e l'amministrare fino a raggiungere l'ultimo suddito. La permanenza dell'attività riformatrice fu un tratto caratteristico dell'assolutismo illuminato. Nello stesso tempo si manifestarono fenomeni contraddittori che rendono difficile interpretare l'assolutismo illuminato come un programma prestabilito e consigliano piuttosto di parlare di un processo, di azioni e reazioni attese e inaspettate, di crisi endogene e di fenomeni di stagnazione, di accelerazioni e consunzioni.

Cosí la posizione di partenza dell'assolutismo illuminato a metà del secolo è ancora caratterizzata dai propositi del vecchio assolutismo: allo scopo di mantenere un esercito di 108.000 uomini anche in tempo di pace, le imposte (*Kontributionen*) non vennero piú riscosse dai ceti ma dal governo centrale; per dieci anni, anticipatamente, nobiltà e prelati concessero le somme richieste (transazioni decennali). Ai ceti fu cosí sottratta, col tempo, la possibilità del « co-governo », non solo nell'amministrazione dei *Länder* ma anche nelle cancellerie di Vienna. Soltanto ora i *Länder* della corona boema poterono essere unificati amministrativamente con i territori ereditari austriaci ed essere compresi in un'unità.

Quali conseguenze ebbe questo processo sul piano istituzionale è stato piú volte descritto: le cancellerie austriaca e boema furono abolite, la giustizia venne svincolata dal disordine di competenze e agende e resa autonoma nel Supremo ufficio di giustizia, come già accadde nel 1742 con la politica estera per la quale fu creata una cancelleria propria, la cancelleria di Stato. Tutte le agenzie di politica interna furono concentrate nel *Directorium in publicis et cameralibus*: manifatture e commercio, traffico, sanità, scuole e scienza, affari ecclesiastici. A ciò si aggiunse l'amministrazione delle imposte; il *Directorium* è il ministero piú importante. Sul suo modello furono istituite nei *Länder* le cosiddette rappresentanze e camere: sono i nuovi governi dei *Länder*. Solo ora si presentò per la corona la necessità di dividere i *Länder* in unità amministrative ancora piú piccole che, seguendo l'esempio boemo, si chiamarono circoli (*Kreise*). Questi uffici circolari si interposero fra signoria fondiaria e suddito e per la prima volta permisero un contatto amministrativo diretto tra la corona e il grosso della popolazione.

Questa è, a grandi tratti, la struttura della nuova amministrazione. Si trattava anzitutto dell'efficienza del sistema tributario. Ma una volta create queste nuove istituzioni, esse si ampliarono a sempre nuove attività, cresciute quasi da sé di anno in anno; il loro raggio d'azione s'intensificò. Ciò era insito nel principio dell'organizzazio-

ne istituzionale, nella razionalizzazione, centralizzazione e divisione del lavoro. La specializzazione all'interno dell'apparato burocratico rese cioè possibile un disbrigo piú intenso delle agende. Gravido di conseguenze fu anche il fatto che la « amministrazione politica » fosse d'ora in poi abbinata alla riscossione e amministrazione delle imposte, perché con ciò gli aspetti finanziari di tutte le questioni di politica interna furono definiti piú chiaramente. E una volta unificati amministrativamente i *Länder* boemo e austriaco, ogni singolo problema che si ponesse ad esempio nei circoli al livello piú basso, veniva elevato alla maggiore dimensione dello « Stato nel suo insieme » (*Gesamtstaat*). « Perché se prima il governo non aveva avuto quasi nulla a che fare con questioni di chiesa, di studi e di poveri, ora svolse anche questo compito » (Ignaz Beidtel). Se prima leggi e ordinanze venivano emanate solo per il caso singolo, ad hoc, e con un ambito di validità limitato, ora incominciò a diffondersi una tendenza alla regolarità e alla validità generale. L'eterogeneità dei *Länder*, le peculiarità dei loro diritti e privilegi furono considerate una deficienza, un difetto, instaurare una « uniformità » fu la mèta suprema. E « uniformi » nei loro diritti e doveri dovevano diventarlo anche i sudditi. Non vi era ancora una cittadinanza generale, eppure nel 1753 ne fu dato l'avvio con la nobiltà: nei prestiti nobiliari non vi è nessuna differenza tra nobiltà boema e austriaca.

La riforma del 1749 rafforzò di conseguenza l'apparato amministrativo della corona e le forní gli strumenti per poter organizzare e impiegare in maniera piú efficiente le risorse esistenti nel Paese, in tempi di pace e di guerra. I nuovi uffici svilupparono una propria dinamica e una propria influenza assai difficili da contenere e far arretrare. In tal modo fu tolta effettivamente ai ceti la possibilità, anzi la necessità, di avanzare una pretesa al « co-governo ». Vi è poi da chiedersi se i ceti avrebbero consentito alle richieste della corona senza la minaccia all'esistenza rappresentata dalla guerra di Successione austriaca. Ciò che tuttavia restò a loro, erano diritti e privilegi sui sudditi e la speranza di riappropriarsi nuovamente delle

loro antiche funzioni in condizioni mutate. Nel 1749 il vecchio cancelliere boemo Harrach sostenne invano la causa dei ceti, ma già nel 1761, nei nuovi discorsi sulla riorganizzazione, fu lanciata l'idea di un ritorno al « vecchio sistema » come alternativa alle carenze del « nuovo sistema ». Non va ignorato che una latente opposizione dei ceti accompagnò il governo di Maria Teresa. L'opposizione crebbe quanto piú spesso la corona si intromise nei rapporti di signoria fondiaria compresi quelli ecclesiastici e quanto piú intensamente si interessò ai sudditi. In una prima fase, che si estende dalla fine della guerra di Successione austriaca alla guerra dei Sette anni, il raggio dell'attività riformatrice era ancora relativamente piccolo, la riforma amministrativa, giunta al punto cruciale, mise in evidenza l'aspetto tecnico-organizzativo dell'assolutismo illuminato. Lo slesiano Haugwitz, che diresse progettazione e attuazione della riforma amministrativa, si serví del *Generaldirektorium* prussiano come modello per il suo *Directorium* e i tributi estorti dal 1742 da Federico II alla conquistata Slesia erano una dimostrazione dell'efficienza della prassi amministrativa prussiana.

Come già accadde nella Prussia di Federico Guglielmo II anche in Austria il mercantilismo costituí la piattaforma teorica delle riforme. Probabilmente la riforma amministrativa procedette senza difficoltà perché Haugwitz, la parte preponderante della conferenza e degli uffici, singoli membri della nobiltà e rappresentanti della borghesia erano pratici dei princípi del mercantilismo. Sin da Leopoldo I il mercantilismo aveva avuto dimora nella monarchia austriaca; Becher, Hörnigk e Schröder avevano operato qui. A dire il vero era finora mancato un deciso perseguimento dei suoi fini e metodi. La grande area dei *Länder* austriaci e boemi unificati parve ora offrire migliori prospettive di realizzazione. Essendo la monarchia contemporaneamente riserva di materie prime e mercato di sbocco, i paesi ricchi di materie prime d'ogni genere dovevano sfruttare i loro tesori, elaborare i prodotti in loco e portarli sul mercato. Il concetto di « Stato nel suo insieme » ha in questo mondo ideale un suo saldo posto.

La teoria del mercantilismo non era quindi nuova ma nella minaccia esistenziale attorno alla metà del secolo assunse accenti piú acuti e radicali. Ciò valse soprattutto per il concetto del bene generale, nella cui accezione i mercantilisti intendevano non solo il benessere fisico, materiale, ma anche quello spirituale. A ciò dovevano provvedere pace, ordine e sicurezza nel Paese. Nel vecchio assolutismo degli Asburgo l'attuazione di questo tradizionale compito del potere era affidata ad una molteplicità di autorità mondane e spirituali e ripartita anche fra una pluralità di corpi autonomi come ad esempio università e corporazioni. Ora invece, verso la metà del secolo, la corona avocò a sé la cura e la responsabilità del bene generale.

A favore della concentrazione nello Stato della cura e della difesa del benessere sembravano esprimersi le esperienze storiche delle guerre civili e di religione del XVI e XVII secolo. Che ceti e chiesa si facessero guidare soltanto da un miope interesse personalistico e che non fossero capaci di nessuna iniziativa comunitaria, fu una lezione che la comprensione storica contemporanea tenne presente. Soltanto lo Stato, la corona, parve quindi in grado di correggere, controllare e coordinare i molti, disparati, e perciò dannosi, « interessi privati » per conseguire un massimo di prosperità anche sulla via della compensazione e della redistribuzione dei beni. « Il capo deve dare a tutti i membri la sua guida », « senza controllo superiore » non dovrebbe avvenire nulla: questo era il consiglio che il cancelliere Kaunitz teneva a disposizione per Maria Teresa. Giuseppe II non ebbe piú bisogno d'esserne convinto. Questi sono i nuovi, radicali accenti dell'antica idea di benessere quali li si possono desumere, ad esempio, dal rapporto del 9 dicembre 1760 del cancelliere Kaunitz.

« L'essenziale consiste nell'importante verità che il benessere del principe e dei suoi sudditi sono inscindibilmente e reciprocamente connessi e che l'uno non può sussistere senza l'altro. Perciò anche l'accrescimento del potere e delle entrate dei principi non può essere cercato se non con l'incremento del benessere e dell'arricchimento generale ... Oltre a ciò l'uniformità del fine pro-

muove una piú stretta coesione delle terre ereditarie tra loro quale in parte si è già riusciti ad attuare, ma che è passibile di una ancor maggiore perfezione e soprattutto si deve far in modo che una provincia dia una mano all'altra e cooperi nell'incrementare il benessere comune ».

L'accentramento nello Stato, la validità generale e l'estensibilità in tal modo ottenuta, differenziano la nuova dottrina del benessere dai suoi piú antichi precursori e le conferiscono una dinamica che costituisce il riformismo dell'assolutismo illuminato. La filosofia della felicità di Wolff e la dottrina del diritto naturale, già da tempo note nei circoli della nobiltà colta e che verso la metà del secolo potevano oramai venir discusse pubblicamente e diffuse, favorirono la tendenza all'immanentismo già insita nella preoccupazione per il benessere materiale.

Sulla scia di questa politica di benessere vengono d'ora in poi coinvolte anche attività e istituzioni, come ad esempio l'istruzione, che l'antico assolutismo asburgico aveva affidato ad una chiesa rafforzata dalla Controriforma e dalle guerre contro i Turchi. La questione ecclesiastica che nella sua fase radicale ha ricevuto la denominazione di giuseppinismo, ha una grande importanza nell'assolutismo illuminato degli Asburgo perché nell'angoscia esistenziale esistente al fondo delle riflessioni politiche, perlomeno fino alla metà degli anni sessanta, la chiesa tradizionale fu avvertita come un elemento nocivo all'efficienza della monarchia nella concorrenza internazionale, sia che si trattasse dell'esportazione a Roma dell'imposta sul sale boemo, del possesso della manomorta, degli antiquati ordinamenti degli studi dei Gesuiti, degli ordini contemplativi, dell'età di professione dei voti, dei giorni festivi e dei pellegrinaggi, di usi e costumi della vita di tutti i giorni, del modo di pensare e di agire, inculcati nella massa della popolazione dalla frequentazione delle chiese. Non si deve ignorare che dai rapporti ecclesiastici dei *Länder* protestanti sortí un effetto esemplare e che la politica ecclesiastica asburgica tese a radicare nel popolo quel modo di pensare e di agire che Max Weber ha definito etica protestante: amore per il lavoro, operosità, risparmio, senso dell'utilità, spirito di

concorrenza. Nel XIX secolo esse furono notoriamente considerate « virtú borghesi » per eccellenza.

Il giuseppinismo tentò di modificare il tradizionale sistema di valori degli uomini, di dare nuova configurazione alla loro vita sociale e un nuovo significato alle loro attività economiche: si trattò non solo delle istituzioni, del diritto ecclesiastico e statuale e dei dogmi; per quanto la chiesa tradizionale fosse integrata nella struttura sociale ed economica, il giuseppinismo possedette un potenziale di trasformazione sociale: durante e tramite il giuseppinismo la società — borghese — incominciò ad emanciparsi dalla chiesa.

La forza d'urto del giuseppinismo sarebbe stata minore se non vi fossero state, all'interno della chiesa stessa, e non fossero state mobilitate, attorno alla metà del secolo, forze che premevano nella stessa direzione, certamente non con intento secolarizzatore ma protese nello sforzo di una purificazione spirituale e di un rinnovamento della fede cattolica. Le si riassume nel concetto di cattolicesimo riformista o illuminismo cattolico: il tardo giansenismo fu importato da intermediari italiani e dei Paesi Bassi, le proposte del modenese Ludovico Antonio Muratori per uno Stato di benessere cristiano giunsero invece direttamente nella monarchia austriaca; in una fase ulteriore furono assimilate tendenze gallicane, fu ricuperato il febronianesimo. Non è necessario occuparsi in questa sede delle singole componenti e dei rappresentanti del cattolicesimo riformista. Basterà soltanto rilevare la ostilità contro i Gesuiti in quanto sostenitori della chiesa tradizionale, della sua gerarchia e teologia ed accennare alla buona intesa che unificava, verso la metà del secolo, autorità ecclesiastiche e laiche, sovrana, ministri, vescovi e persino la curia nello sforzo comune ad es. per una piú intensa cura delle anime o per la formazione del clero nelle facoltà teologiche. Questo comune operare di autorità laica ed ecclesiastica rappresentava una vecchia tradizione, l'imperatrice esercitava il suo ufficio come *advocatus ecclesiae*, come anticamente i suoi antenati, e si riteneva responsabile del benessere spirituale dei suoi sudditi. Decisivo fu

che, durante il pontificato di Benedetto XIV dal 1740 al 1758, fosse possibile una cooperazione con la chiesa perché là come a Vienna operavano forze filogianseniste e cattolico-riformiste. Solo in seguito il conglomerato, che noi definiamo giuseppinismo, doveva modificarsi e dovevano verificarsi contrasti non ancora esistenti nella situazione iniziale della metà del secolo: il giuseppinismo fu soggetto a modificazioni sostanziali nel corso dei decenni. Perciò ci appare ozioso discutere sul fatto se esso sia stato essenzialmente « Chiesa di Stato » (*Staatskirchentum*), vale a dire, nel linguaggio della letteratura giuseppina, « dominio dello Stato sulla Chiesa » (F. Maass) o « cattolicesimo riformista » (E. Winter), cioè « illuminismo cattolico » con una vena giansenistico-rigorista.

Ci sembra però che nell'ulteriore evoluzione dell'assolutismo illuminato spetti alla guerra dei Sette anni e al suo esito una grande importanza, quella cioè di una transizione in una fase nuova, in certo qual modo piú intensa; perché entrarono in gioco nuovi fattori poco importanti nella situazione iniziale della metà del secolo o comparsi solo in questi anni, non da ultimo conseguenze previste e anche impreviste delle riforme del 1750. Non si deve ignorare quanto il clima spirituale si modificò, i propositi del governo divennero di piú vasta portata, esigenze e aspirazioni di borghesi e sudditi si ridestarono, né che queste trasformazioni verificantisi all'interno della monarchia stavano in un rapporto di interazione molto piú stretto con gli eventi che accadevano nel resto dell'Europa, in Francia, Prussia, Russia, Roma e Spagna. La guerra parve accelerare questa evoluzione.

Si vide che gli sforzi intrapresi dal 1749-50 per il reperimento delle risorse finanziarie erano insufficienti: il deficit ammontava nel 1761-62 a 12 milioni di fiorini. Gli uffici creati nel 1749-50 si dimostrarono inadeguati, le agende si erano moltiplicate e confuse non solo sulle scrivanie dei cancellieri ma anche nel Gabinetto dell'imperatrice; in tutto ciò mancavano la visione d'insieme, la rapida intuizione dei nessi, le necessarie informazioni. In questa situazione Wenzel Anton von Kaunitz presentò i

suoi progetti di riorganizzazione. Nel 1753, proveniente da Parigi, aveva organizzato la Cancelleria di Stato secondo moderne concezioni burocratiche. Per lui, che dal suo ministero amministrava Lombardia e Paesi Bassi, politica interna ed estera stavano in una connessione ineliminabile, per designare la quale egli adottò, sin dalle sue prime dichiarazioni di principio, il termine « sistema ». Educato a Lipsia al pensiero analitico e sistematico del primo illuminismo tedesco, profondo conoscitore del diritto naturale, del diritto imperiale, della storia dell'impero e della chiesa, egli seppe, come nessun altro ministro, unificare realtà del presente e del passato con possibilità aperte al futuro. Essere illuminati significava conseguire una visione d'insieme del sistema con l'aiuto della ragione. Sembra che la sua filosofia lasciasse tuttavia spazio anche alle imprevedibilità dell'essere umano. Ora egli propose di separare il sistema tributario dall'amministrazione politica e di ovviare alla mancanza di un'ottica generale, percepibile soprattutto ai vertici del governo, con un organo consultivo collegiale, il Consiglio di Stato.

Dopo la perdita degli atti del Consiglio di Stato è oggi estremamente difficile giudicare l'attività di questo organo consultivo. Da quanto possiamo capire dalle ricerche attingenti a fondi ancora pieni di materiale e dai pareri di Kaunitz conservati nell'archivio di Stato: esistenza e introduzione del Consiglio di Stato hanno marcato in maniera decisiva il clima dell'assolutismo illuminato nel periodo di governo di Maria Teresa. Tra l'imperatrice e i suoi ministri fu interposto questo organo collegiale che nelle speranze di Kaunitz doveva rimuovere, nell'equilibrio degli argomenti pro e contro, il fattore della soggettività, insito nelle relazioni tra la sovrana e i suoi ministri. Soggettivismo e quindi arbitrio sembravano infatti aprire le porte nel paese a discordie e divisioni, nuocere alla continuità e compattezza della dominazione e compromettere la posizione di grande potenza della monarchia. Logica conseguenza di queste riflessioni fu di consigliare all'imperatrice l'istituzione di un organo collegiale senza potere esecutivo, non un primo ministro investito di tutto

il potere della coordinazione e dell'informazione. Che lo stesso Kaunitz si assicurasse con ciò controllo e influenza nelle faccende interne, va da sé. Egli riteneva ciò piú importante che mai ai fini di un'accorta conduzione della politica estera.

Nelle questioni di politica ecclesiastica il suo influsso appare piú evidente. Se i collegamenti tra la corte viennese e la curia passavano per le sue mani, ciò può aver a che fare meno con il suo personale impegno che non con le condizioni e le esigenze della politica estera austriaca. Inoltre la posizione assunta dall'imperatore e con lui dalla monarchia sotto i príncipi cattolici del Sacro Romano Impero era della massima rilevanza politica nel conflitto con la Prussia. Agli occhi dei contemporanei la guerra dei Sette anni non fu forse condotta come un confronto tra l'Europa protestante e quella cattolica? L'Inghilterra vinse la Francia nelle colonie e sul mare, la Prussia resistette. Kaunitz aveva motivo d'essere assai preoccupato: era convinzione largamente diffusa che la Chiesa cattolica tradizionale nuocesse all'efficienza delle potenze cattoliche e precisamente sia sotto l'aspetto economico che sotto quello politico-morale.

Esaminando piú attentamente gli scritti politico-ecclesiastici colpisce come negli anni sessanta il tono sia sempre piú aspro, il campo dell'argomentazione piú esteso e come negli anni settanta fosse raggiunto un grado massimo di urgenza. Non si deve inoltre ignorare che in questi anni furono nuovamente « scoperti » criptoprotestanti e che in seguito alla crisi economica e alle carestie in Slesia e in Boemia scoppiarono rivolte contadine. Colpisce anche che una nuova generazione di giuristi-burocrati e scrittori partecipava ora ai dibattiti che si tenevano anche al di fuori delle cancellerie, in pubblico. Nelle università riformate negli anni cinquanta, essi avevano sentito parlare di diritto naturale, della storia della chiesa e di un diritto ecclesiastico improntato al diritto ecclesiastico territoriale protestante cioè al gallicanesimo o conciliarismo, e avevano avuto occasione di leggere autori stranieri come Montesquieu, Veron de Forbonnais, Iselin, Justi, i fisiocratici,

e quindi di discutere: come ad es. la manomorta della chiesa impedisse l'aumento e la circolazione del denaro nel Paese, che grosse somme affluivano a Roma e ciò significava ormai all'« estero », che il numero del clero regolare era troppo grande e che il celibato ostacolava un incremento della popolazione; che inoltre manifatturieri e artigiani protestanti dovevano essere invitati nel Paese, i giorni festivi dovevano essere ridotti, i terreni vescovili e parrocchiali divisi e ridimensionati, che infine il clero non doveva piú rivendicare una posizione di privilegio, la chiesa non era uno Stato nello Stato né doveva ubbidire ad un'autorità straniera, il Papa.

In tal modo le posizioni ideologiche, negli anni settanta, erano già state definite da tempo ed erano anche state prese in considerazione concrete misure prima che Giuseppe II salisse al trono: cosí ad es., già nel 1771, nel momento culminante della carestia in Boemia, un governatore fece la proposta di requisire tutto l'oro e l'argento dalle chiese e di devolvere il ricavato a scopi di beneficienza. Kaunitz, d'altro canto, già nel 1773 accarezzava l'idea di concentrare la formazione culturale di tutto il clero in alcuni seminari allo scopo di escludere, dopo la soppressione dell'ordine dei Gesuiti, anche gli altri ordini dalla istruzione sacerdotale.

Sono soprattutto le questioni connesse all'organizzazione scolastica quelle in cui si manifestava la crescente radicalizzazione della politica ecclesiastica negli anni sessanta e settanta e che costituiscono il germe dell'antagonismo tra Stato e Chiesa sia sotto l'aspetto economico che sotto quello politico-morale. Se nell'Austria prima di Teresa ginnasi e università erano affidati alla chiesa e ai suoi ordini — con le poche eccezioni delle accademie dei nobili — alla gran parte della popolazione i princípi della dottrina morale venivano impartiti, nel cosiddetto catechismo, dal pulpito. Tanto che a malapena si insegnava a leggere e a scrivere. In questi ambiti fu anche esercitato e rafforzato il lealismo politico nei confronti della persona del sovrano; fede, sapere e lealismo politico si accordarono cosí ampiamente. Attorno al 1750 si iniziò in un

primo momento solo con la riforma delle università, nelle quali i cattolici riformisti avevano le mani in pasta, in opposizione ai Gesuiti. Non si deve dimenticare che in questa prima fase non si parlava ancora di istruzione « popolare ». Solo negli anni sessanta e settanta l'istruzione del « popolo » doveva diventare uno dei problemi principali, nel quale convergevano vari fattori economici, sociali, politici, religiosi. È la politica manifatturiera, acceleratasi negli anni sessanta, ad esigere ora dagli operai — la maggior parte dei quali viveva ancora in campagna — determinate capacità e un maggior numero di conoscenze. Per la formazione dei quadri dirigenti fu proprio in quell'epoca istituita una cattedra di scienza delle finanze a Vienna (1763, Sonnenfels). E considerando le carestie e la miseria della popolazione rurale, si diffuse negli anni sessanta e settanta la convinzione che il popolino fosse esposto alla miseria e alla superstizione a causa dell'ignoranza e dell'inerzia. Una educazione adeguata doveva mettervi rimedio. La scuola doveva aiutare chiunque a guadagnarsi da vivere. Fin qui i retroscena economici della questione scolastica. A ciò si aggiunse il moltiplicarsi di notizie sull'esistenza di criptoprotestanti. Presenze nell'Austria interna e in Moravia furono interpretate come segni inequivocabili dell'insufficienza del tradizionale insegnamento cristiano. Durante la guerra dei Sette anni era inoltre accaduto — come ad es. nell'Austria interiore — che la popolazione locale fosse entrata in contatto con prigionieri prussiani internati; si ebbe molto da fare per impedirlo. Infine le sollevazioni contadine in Slesia e in Boemia; lealismo politico e fede cattolica erano ugualmente in pericolo. A questi segnali d'allarme provenienti dalle contrade rurali si aggiunsero notizie dalle città dove, al di fuori e al di sotto del tradizionale controllo di Chiesa e Stato, fioriva un insegnamento privato e non si temeva piú superstizione bensí miscredenza.

Si mostrarono cosí tra gli strati piú bassi della popolazione cittadina e rurale i sintomi di un fermento spirituale. In questa situazione si collocano gli sforzi del governo attorno al 1770 per prendere in mano e controllare l'i-

struzione popolare. In quest'ottica l'« istituzione della scuola popolare » nel 1774 rappresentava una misura di controllo presa dal governo allorquando il « popolo » nella campagna e nella città minacciava di sottrarsi alle dirette autorità, ecclesiastiche e laiche, e i vecchi lealismi personali minacciavano di crollare. In questa situazione l'idea dello Stato assolse per la massa della popolazione alla sua funzione: essa doveva soprattutto consentire una identificazione generalmente valida.

Contemporaneamente, con la soppressione dell'ordine dei Gesuiti nel 1773, emerse la necessità di sottoporre ad una riorganizzazione l'istruzione superiore, ginnasio e università, e allo stesso tempo di includere le scuole popolari nel complesso delle istituzioni scolastiche come loro grado inferiore. In quest'ambito piú esteso furono d'ora in poi discusse questioni concernenti il finanziamento, l'ammissione, la mediazione e il controllo delle opinioni politiche e religiose e le scienze. Due cose sono sintomatiche e degne di nota in queste discussioni sull'istruzione degli anni settanta: esse non si svolsero piú a porte chiuse tra autorità laiche ed ecclesiastiche, ma nel clima piú aperto di una intellighentia laica che non esitò ad elaborare proprie posizioni e progetti indipendenti e a proporre alternative e ad affrontare il governo come portavoce dell'opinione pubblica nella consapevolezza di una visione razionale.

Si sviluppò cosí, negli anni sessanta e settanta, nelle città, una opinione pubblica. Lo stesso accadde anche se in misura piú limitata, nella pianura, dove, attraverso i censimenti della popolazione (dal 1753), la riforma catastale, la regolamentazione delle *corvées* e la loro abolizione, l'arruolamento (dal 1771) e infine la frequenza scolastica, si mobilitò una certa opinione pubblica. È importante considerare che l'opinione pubblica delle città, com'era impersonata ad es. da Joseph von Sonnenfels, era in contatto con l'estero e faceva proprie idee e concetti a quel tempo attuali in Francia e in Germania: patria, nazione, istruzione nazionale, cittadinanza, libertà, dispotismo, tolleranza. È di questo periodo anche la rassegnata osserva-

zione di Maria Teresa di non comprendere piú la lingua.

È opportuno, in questo capitolo dell'assolutismo illuminato, considerare attentamente la persona dell'imperatrice. Già durante la guerra dei Sette anni essa si era lamentata della « mole di affari governativi » e, se si può prestar fede a suo figlio Giuseppe, negli anni settanta ella fece mancare nella direzione degli affari un'ottica complessiva, concentrazione e coordinamento, mentre si lasciò influenzare dalle dame del suo seguito e da ecclesiastici quali Migazzi. Questi commenti non ci interesserebbero se non fossero sintomatici della situazione dell'assolutismo illuminato negli anni settanta.

L'imperatrice, che negli anni cinquanta si era decisamente convertita al sistema di governo illuminato per assicurare alla monarchia il suo posto tra le grandi potenze europee, si vide d'ora in poi messa a confronto con correnti sociali e spirituali e istituzionali che le erano estranee, cioè le divennero estranee. Ebbe a che fare con la burocrazia ampiamente indipendente, una sorta di « dispotismo ministeriale ». D'altra parte il collegamento tra le singole unità amministrative sembrava troppo debole; tra uffici centrali e governi dei *Länder* si scriveva molto, troppo. L'imperatrice, invecchiando, lasciò a quanto pare la briglia sciolta; mentre il Consiglio di Stato aveva solo funzioni consultive, l'esecutivo era troppo poco agile. Cosí la burocrazia, nelle mani di ministri conservatori come Blümegen, Hatzfeld e Kollowrat, aveva già da tempo sviluppato una sua propria dinamica ma anche una certa indolenza. Il coreggente Giuseppe (dal 1765) criticò questo stato di cose; egli voleva snellire l'amministrazione e rafforzarla per mezzo della centralizzazione, voleva eliminare la routine e « oggettivare » con nuove regole di comportamento l'apparato amministrativo ancora in gran parte definito in modo personalistico.

In tal modo la situazione degli anni settanta portava già in sé i sintomi di una crisi: difficoltà di approvvigionamento, che in Boemia condurranno ad una sollevazione;

un lento e faticoso andamento nella regolazione dei rapporti di sudditanza, in cui la nobiltà opponeva, nel migliore dei casi, una resistenza passiva, mentre le speranze dei contadini venivano accese; indizi di criptoprotestantesimo nell'Austria interna e in Moravia.

Quando Giuseppe II salí al trono nel novembre 1780, l'Europa possedeva da tempo il modello di un principe illuminato: la prassi certamente non contestata del re prussiano, la teoria dei fisiocratici. Altrettanto eccessive erano le speranze che si riponevano nel figlio di Maria Teresa. Lo si ritenne in grado di governare in modo sistematico e filosofico secondo un progetto prestabilito. Egli stesso fece di tutto con coscienza per emulare questo ideale. Quando nel secolo seguente alcuni storici scoprirono uno scritto, che il venticinquenne sottopose nel 1765 a sua madre, lo ritennero il « progetto istitutivo definitivo » col cui contributo l'imperatore si mise all'opera. Niente di piú improbabile tuttavia che Giuseppe governasse per cosí dire dal tavolino o anche soltanto avesse potuto governare. Il 1780 non era il 1765, anche se a quel tempo il profilo delle sue concezioni di potere e dei suoi intendimenti era, a larghi tratti, già tracciato e l'aspro tono critico caratterizzava la sua disposizione spirituale.

Ora, nel 1780, si trovava però a confronto con problemi che si erano bensí già delineati nel 1765, ma che da allora, evolvendosi, si erano acuiti per cosí dire minacciosamente, non da ultimo a causa di un pubblico illuminato, pieno di aspettative che attendeva finalmente azioni là dove la mano esitante, anzi sempre piú renitente, di sua madre aveva esercitato la massima cautela: tassazione della nobiltà in connessione con il nuovo ordinamento degli oneri fiscali per i contadini, la condizione di chiesa e religione nello Stato, in particolare tolleranza e libertà di stampa, la compartecipazione dei ceti al governo dei *Länder* e alla giurisdizione, la lentezza di una burocrazia a basso costo quasi autoriproducentesi, la confusione e i costi crescenti di un sistema d'istruzione estesosi in maniera rilevante in pochi anni e che ora comprendeva non

solo le università e i ginnasi, dopo la soppressione dell'ordine dei Gesuiti nel 1773, ma dal 1774 anche tutta l'istruzione elementare. L'accumulo e la concatenazione delle funzioni di governo e i problemi all'interno sono le cose che caratterizzano il potere di Giuseppe.

A ciò si aggiunge una generale mobilitazione della popolazione — della nobiltà terriera, dei contadini sottomessi e servi della gleba, dei parroci e parrocchiani, dei borghesi — attraverso regolari censimenti (dal 1753), l'arruolamento degli uomini abili dal 1771 (in tutti i *Länder* ad eccezione di Tirolo, Ungheria e Belgio), l'esortazione alla frequenza scolastica (dal 1774), il provvedimento di riduzione delle prestazioni di *corvée* e i progetti per la nuova divisione delle parrocchie (anni sessanta e settanta). Nuovi progetti ed istanze furono estese, fin dai tempi di Maria Teresa, sino agli strati piú bassi, fin nelle valli piú lontane; consenso e opposizione alle « innovazioni », come suona l'espressione del tempo, erano quindi da tempo già definiti, prima che Giuseppe II salisse al trono. Ora, nel corso del 1781, gli furono consegnate istanze e lamentele, egli stesso era risoluto ad agire, prendendo le mosse dal caso singolo e applicando la norma valida per l'intera monarchia, seguendo senza dogmatismi e schematismi gli imperativi dettati dalle necessità statali, sociali ed economiche, animato dalla speranza primitiva e nutrita di idee di salvezza laicizzate, che buona volontà e buon senso avrebbero sgombrato la via da ogni difficoltà.

Maria Teresa non aveva mai avuto la pretesa di essere una seguace dell'illuminismo. Quanto le riuscí in tema di modernizzazione dello Stato, della società e della Chiesa, lo aveva realizzato assecondando esigenze prammatiche, aderendo con piena comprensione alle argomentazioni dei suoi collaboratori influenzati dalla dottrina del diritto naturale, dal mercantilismo ed in seguito dal fisiocratismo, e in virtú della sua propria coscienza, basata sulla fede cattolica, della responsabilità che Dio le aveva addossato per i sudditi affidatile. Forse questo senso di responsabilità era tanto grande perché ella aveva compreso quanto le forze inferiori e intermedie, che dai periodi precedenti si

affacciavano nel XVIII secolo — signoria fondiaria, parrocchia, associazioni, corporazioni, ceti territoriali (*Landstände*) — avevano fallito, e si percepivano appena sintomi di una società capace di organizzarsi ed amministrarsi autonomamente e liberamente. Pervasa da questo senso di responsabilità ammoní suo figlio, come se la sua lingua dominasse già perfettamente il linguaggio della moderna filosofia dello Stato, che egli non apparteneva a se stesso ma allo Stato. Giuseppe ora possedeva non solo il vocabolario della moderna filosofia dello Stato, ma si era appropriato anche delle sue massime, quali l'uguaglianza giuridica delle confessioni e dei cittadini, la necessità di una coscienza civica generalmente vincolante, la generalizzazione della assistenza sociale, la libertà di stampa. Non questi provvedimenti di riforma, agli inizi del suo regno, bensí le sue stesse reazioni alle loro conseguenze, tutto sommato impreviste, verso la metà e la fine degli anni ottanta, stanno ad indicare che l'imperatore non era tuttavia preparato a trarre la conseguenza politica ultima dalle dottrine contrattuali del diritto naturale, vale a dire il riconoscimento e la libertà di associazione di cittadini che si stavano ora lentamente organizzando, come ad esempio, la stampa e i massoni. Queste istituzioni di una nuova società borghese *in statu nascenti* gli rammentavano manifestamente le associazioni della società tradizionale cetuale ed ecclesiastica, che agli occhi dell'illuminista avrebbero condotto nell'Europa del XVI e XVII secolo un gioco distruttivo dettato da interessi egoistici, limitati, e da passioni funeste. È assai probabile che Giuseppe II si lasciasse guidare piú dalle esperienze di questo passato che dai modelli ideali di un futuro illuminato non ancora sperimentato in questo paese. (La lontana insulare Inghilterra, la si riteneva un'eccezione, e la Francia un Paese dove il sovrano trascurava i propri doveri). Nel 1780 non si poteva ancora prevedere fino a che punto l'imperatore fosse disposto a procedere nell'attuazione della filosofia illuminista dello Stato e della società e fino a che punto un sovrano in genere fosse disposto a procedere, e neppure lui stesso probabilmente lo sapeva, non essendo sicuro

di se stesso riguardo a ciò. Non si poteva ancora prevedere fino a che punto il caso delle colonie americane possedesse una validità generale in grado di minacciare anche le monarchie del continente.

Volgiamoci ora ai grandi programmi di riforma. Non si può fare a meno di attribuire ad essi una certa logica e consistenza interna da ricondursi in massima parte alla crisi degli anni settanta. La maggior parte dei progetti intrapresi ora da Giuseppe con la massima, anzi con una spregiudicata energia, erano già stati discussi ai tempi di sua madre; alcuni erano anche già stati iniziati, come ad esempio la regolamentazione delle parrocchie, la nuova divisione delle diocesi, la fondazione di seminari generali per la formazione dei sacerdoti, la soppressione dei conventi, la nuova valutazione delle istituzioni culturali nel complesso. In tutto ciò si riconosce uno sforzo teso a creare nell'intera monarchia nuove condizioni di vita e a trasmettere alla massa degli abitanti nuovi valori e ad assegnare loro nuovi compiti nella speranza che l'imposizione della ragione dall'alto conducesse ad accettazione e progresso spontanei.

Di tutte le riforme quelle ecclesiastiche hanno trovato un'eco cosí duratura perché sistema di valori e modelli di comportamento di una società sinora conformata in modo barocco furono esposti in tempo relativamente breve a modificazioni di grandissima entità, mentre nello stesso tempo la politica di nazionalizzazione, avviata negli anni sessanta, riguardante le istituzioni e i rapporti giuridici ecclesiastici (vescovi, ordini ecclesiastici) fu continuata e intensificata. Che d'ora innanzi potessero esservi anche altre confessioni oltre quella cattolica e agli eterodossi dovessero essere garantite le stesse possibilità di lavoro come ai cattolici, rappresentava non solo un notevole passo avanti verso l'uguaglianza dei cittadini, ma conteneva alla radice il distacco del potere politico dalla coscienza dei sudditi. L'editto di tolleranza (23-10-1781) e l'editto sugli ebrei (2-1-1782) trovarono tra i letterati e il clero illuminato della Vienna progressivamente borghese approvazione entusiasta; la popolazione contadina nei *Länder*

usò la massima circospezione, in un territorio di confessioni miste della Stiria si venne alle mani tra cattolici e protestanti. Riserbo, addirittura crescente opposizione della popolazione rurale si manifestarono anche nei confronti di altre misure di politica ecclesiastica che dovevano modificare la vita di ogni giorno, definita e pervasa da usanze di chiesa, come ad esempio l'ulteriore riduzione dei giorni festivi, il divieto di un certo numero di funzioni e processioni, del suono delle campane, lo scioglimento delle confraternite, la chiusura di chiese e cappelle, la sepoltura. Le limitazioni che Giuseppe voleva con ciò conseguire colpirono meno le istituzioni della chiesa che l'uomo della strada. L'illuminista credeva di liberare il popolo dalla superstizione e lo privava con ciò anche di forme di convivenza tradizionali senza offrirgli contemporaneamente un compenso mondano. Si comprende perché Sonnenfels propagandasse nuove forme di vita sociale. Qui sono le radici dell'opposizione crescente dal 1784, dapprima non ancora organizzata, diffusa tra il popolo contro le riforme giuseppine.

A ciò va aggiunta la nuova suddivisione delle parrocchie, che doveva consentire una piú intensa cura delle anime, ma contemporaneamente portava con sé oneri aggiuntivi (mantenimento delle chiese, costruzione delle chiese, canoniche) per i patroni — nobili proprietari terrieri e magistrati cittadini —, e questo proprio in un periodo in cui parrocchie e signorie fondiarie dovevano essere caricate di ulteriori funzioni a costi elevati, non da ultimo in relazione all'organizzazione scolastica e alla riforma agraria. Quando antiche parrocchie e dominii fondiari si tirarono indietro — e probabilmente non erano neppure in condizioni di sopportare i costi delle nuove istituzioni —, il principe, cioè lo Stato, prese una gran parte delle nuove fondazioni sotto il suo principesco, vale a dire statale, patronato. Il patronato del principe non rappresentava certo una novità; esso è una vecchia istituzione. Si può tuttavia desumere da ciò come Giuseppe cercasse di utilizzare vecchi istituti in condizioni nuove. Il fatto che Giuseppe con questo provvedimento assumesse su di sé e

sullo Stato una diretta responsabilità per un numero assai accresciuto di credenti in città ed in campagna, modificò però la funzione del tradizionale patronato del principe. Non va con ciò dimenticato che la necessità di pastori d'anime aumentò in modo corrispondente, ciò che rimise di nuovo in questione l'assistenza tradizionale e la formazione dei sacerdoti.

In questo contesto si è voluta vedere anche l'abolizione dei conventi come un tentativo di assegnare al clero regolare nuovi compiti. La formazione del clero nel suo complesso doveva essere effettuata in senso cattolico-riformistico secondo principî unitari, sotto il controllo dello Stato, in seminari generali. Tuttavia, dopo che teorie episcopali ebbero rafforzato la consapevolezza dei vescovi non solo nei confronti di Roma e degli ordini ma anche in rapporto allo Stato, il seminario generale giuseppino divenne un cardine dell'opposizione ecclesiastica contro Giuseppe II. L'istituzione del seminario generale a Lovanio diede luogo nel 1787 alla sollevazione dei Belgi.

Analogamente a quanto accadde con la questione ecclesiastica, anche nell'agricoltura, nel commercio e nelle professioni Giuseppe II si vide costretto ad agire e tentò di accelerare processi che negli anni settanta si erano inaspriti. Davanti a tutto stavano il rapporto tra proprietario fondiario e sottoposto, la riforma agraria e la riforma dei regolamenti in materia di professioni e mestieri, le corporazioni. Anche qui si vede prevalere la tendenza dell'assolutismo illuminato a liberare il singolo dalle dipendenze tradizionali e consolidate, fossero esse di carattere giuridico, sociale od economico, ad emanciparlo ed infine ad inserirlo in una cittadinanza fondata sul principio dell'uguaglianza e della libertà. Per Boemia, Moravia e Slesia fu eliminata nel 1781 la servitú della gleba, per la Stiria, Carinzia e Austria anteriore furono ridotte nel 1782 le forme di soggezione rimaste dagli anni settanta. Soltanto ora si potè costituire una riserva di forza lavoro che era pronta per il nascente processo di industrializzazione. Soltanto ora potè pienamente dispiegarsi anche nella campagna l'attività manifatturiera. La giunta di circolo in quan-

to tribunale arbitrale doveva tutelare e rafforzare l'indipendenza giuridica e la libertà del suddito. L'imperatore sperava che l'emancipazione del contadino e la necessità imposta ai proprietari fondiari di assumere forza lavoro salariata avrebbero indotto la nobiltà a vendere ai contadini singoli poderi. Dal novembre del 1783 fu affrontato gradualmente il problema delle *corvées* e insieme tutta la questione fiscale, seguendo gli insegnamenti fisiocratici e comprendendo l'intero territorio della monarchia: il rapporto patrimoniale doveva essere trasformato in un sistema di proprietà individuale del contadino su un fondo da lui stesso amministrato, sistema basato sulla libertà dell'economia monetaria. Per la riscossione delle imposte dovevano venire istituiti per la prima volta uffici statali indipendenti dalla signoria fondiaria.

Non si può inoltre ignorare che la misurazione dei poderi affidata ai contadini stessi, l'istituzione di circoscrizioni fiscali con commissioni comunali elette, attivò e mobilitò la popolazione rurale in misura sino ad allora sconosciuta e che d'altra parte il disagio non ancora superato dai proprietari fondiari, dal tempo delle rivolte contadine degli anni settanta, non venne da ciò mitigato. La sollevazione dei contadini rumeni (cioè valacchi) contro i loro signori fondiari ungheresi in Transilvania nell'anno 1785, può aver contribuito a far sí che i capi aristocratici della burocrazia viennese si opponessero ai grandi progetti dell'imperatore. La patente urbariale che doveva riscattare le prestazioni della *corvée* con denaro e contemporaneamente introdurre una tassa generale riguardante soltanto la rendita fondiaria sull'intera proprietà terriera senza distinzione — sia che fosse nobiliare, ecclesiastica, statale (camerale) o contadina — fu emanata nel febbraio del 1789 e doveva entrare in vigore nel novembre dello stesso anno. Se si vuole calcolare l'immensa portata di questa patente e le reazioni da essa suscitate, si deve considerare che oltre il novanta per cento dell'intera popolazione ne fu colpita nella sua esistenza economica. Soltanto l'introduzione dell'istruzione elementare, la concessione della tolleranza e

della libertà di stampa uguagliano nella loro importanza generale la patente urbariale.

Altrettanto radicali nell'intenzione, anche se meno controverse perché riguardavano soltanto le forze-lavoro raccoltesi nelle città e perché le riluttanti corporazioni non possedevano il peso politico dei ceti, furono le misure di Giuseppe del 1784 e 1786 che eliminarono la limitazione di tipo corporativo dell'artigianato e della manifattura: « Ad ognuno dev'essere concesso di guadagnarsi il suo pane nel modo che preferisce », mentre il magistrato cittadino ottenne il diritto di nominare maestri secondo la necessità e la loro discrezione e di autorizzare nuove fondazioni d'impresa.

Si vede cosí prevalere nelle riforme giuseppine la tendenza ad affrancare l'uomo dai vincoli e controlli tradizionali, fossero essi di natura ecclesiastica, patrimoniale o corporativa, e ad inserirlo in un nuovo sistema in cui le possibilità dell'identificazione, dell'adesione e del dissenso fossero trasferite dall'ambito del locale e del regionale nella sfera — in realtà ancora lontana — di diritti e doveri di una grande e paritaria cittadinanza. Ma era possibile, tramite una tale comunanza di diritti e di doveri, sopprimere l'appartenenza dei singoli ad uno dei popoli unificati nella monarchia, una appartenenza che, con l'interesse appena agli inizi per la propria lingua e storia, con lo studio dei propri rapporti giuridici, di volta in volta operanti, e della propria *Landeskunde*, entrava nella coscienza della maggior parte degli uomini e valeva come un carattere innato e inalienabile? Per questo tipo di identificazione non vi era — ancora — spazio nella concezione dello Stato di Giuseppe.

Dall'esempio della polizia e dell'assistenza ai poveri si può ora comprendere assai chiaramente come le nuove istituzioni fossero state create a livello centrale e in parte partendo dalle condizioni di grande città di Vienna e come fossero poi trasferite nelle situazioni locali e regionali. Alla libertà del singolo fu cosí assegnato solo uno spazio

limitato che al massimo era ancora nella sfera dell'economico. Dove tuttavia si aprí un nuovo spazio sociale e intellettuale, dove si giunse a unioni e associazioni di tipo nuovo, come nella stampa e nella massoneria, la riacquistata libertà operativa dell'autorità statale fu malvista, tanto malvista quanto piú si trattava di corporazioni, ordini e compagnie operanti nello spazio libero di un ordinamento statale e sociale tradizionale. In generale siamo bene informati, sull'articolarsi della critica borghese e cittadina che chiede nuovo spazio, dal libro di Leslie Bodi. Sappiamo meno della critica portata avanti da nobiltà e clero e dell'insoddisfazione della popolazione contadina. Il bilancio sull'attività di governo di Giuseppe II è ancora da trarre.

Anche i primi provvedimenti di Giuseppe sono da valutare in quanto risposte alla situazione sempre piú aggravantesi negli anni settanta. Resterà ancora da esaminare in che modo negli anni ottanta, contrariamente alle attese dell'imperatore, i problemi si acuirono anziché sparire. Non è soltanto il carattere del sovrano ad avere colpa in ciò. Piú impellenti divennero anche le pressioni della situazione internazionale, piú acuta la concorrenza tra gli Stati, soprattutto nell'Europa orientale. Nell'Europa occidentale, dove i confini nazionali si erano già consolidati e la coscienza nazionale dei popoli sembrava piú salda, e anche a Vienna, filosofi (ispirati dalla fisiocrazia) e letterati incominciarono a condannare, a quel tempo, la tendenza della dinastia all'espansione e alla conquista. Giuseppe però si lasciò indurre dalla situazione nell'Europa orientale, dove l'estensione e nello stesso tempo la debolezza dei territori soggetti alle dominazioni polacca e turca, con le loro popolazioni ancor poco articolate, invitavano proprio all'espansione. Non apparteneva poi alle buone qualità di un sovrano l'essere ampliatore dell'impero? Anche in politica estera si mescolarono in modo singolare e contraddittorio nuove e vecchie concezioni.

Sotto il peso della guerra contro i Turchi il popolo — nobiltà, borghesia, contadini — doveva allora negare la

fiducia a Giuseppe. L'esempio della Francia operò da stimolo.

Indicazioni bibliografiche

ARNETH Alfred, VON, *Geschichte Maria Theresias*, 10 voll., Wien 1863-1879.

BALÀSZ Eva H. et al., *Beförderer der Aufklärung in Mittel- und Ost- Europa. Freimaurer, Gesellschaften, Clubs*, Berlin 1979.

BAUER Roger, *La réalité, royaume de Dieu*, München 1965.

BODI Leslie, *Tauwetter in Wien. Zur Prosa der österreichischen Aufklärung 1781-1795*, Frankfurt 1977.

BÉRENGER Jean, *Finances et absolutisme autrichien dans la seconde moitié du XVII^e siècle*, Paris 1975.

O'BRIEN Charles, *Ideas on Religious Toleration at the Time of Joseph II*, Philadelphia 1969.

EVANS R. J.W., *Habsburg Monarchy 1550-1700*, Oxford 1979.

GRÜNBERG Karl, *Die Bauernbefreiung und die Auflösung des gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisses in Böhmen, Mähren und Schlesien*, 2 voll., Leipzig 1893-1894.

HASSINGER Herbert, *Der Aussenhandel der Habsburger Monarchie in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts*, in *Die wirtschaftliche Situation in Deutschland und Oesterreich um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert*, Stuttgart 1964, pp. 61-98; *Der Stand der Manufakturen in den deutschen Erbländern der Habsburgermonarchie des 18. Jahrhunderts*, in *Die wrtschaftliche Situation in Deutschland und Oesterreich um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert*, Stuttgart 1964, pp. 110-176.

HERSCHE Peter, *Der Spätjansenismus in Oesterreich*, Wien 1977.

HOCK Carl - BIDERMANN Hermann Ignaz, *Der österreichische Staatsrat 1760-1848*, Wien 1879.

KLEIN Kurt, *Die Bevölkerung Österreichs vom Beginn des 16. bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts mit einem Abriss der Bevölkerungsentwicklung von 1754-1869*, in *Beiträge zur Bevölkerungs- und Sozialgeschichte Oesterreichs*, Wien 1973, pp. 47-112.

KLIMA Arnost, *Mercantilism with special reference to the Bohemian Lands*, in « Historica », XI, Prag 1965.

KLINGENSTEIN Grete, *Staatsverwaltung und kirchliche Autorität.*

Das Problem der Zensur in der theresianischen Reform, Wien 1970; *Aussenpolitik im 18. Jahrhundert, Institutionelle Aspekte der österreichischen*, in *Diplomatie und Aussenpolitik Oesterreichs*, Wien 1977, pp. 74-93; *Akademikerüberschluss als soziales Problem im aufgeklärten Absolutismus*, in « Wiener Beiträge zur Geschichte der Neuzeit », V, Wien 1978, pp. 165-204; *Der Aufstieg des Hauses Kaunitz*, Göttingen 1975.

KOSCHATZKY Walter, ed., *Maria Theresia und ihre Zeit*, Salzburg 1979.

KOVACS Elisabeth, ed., *Katholische Aufklärung und Josephinismus*, Wien 1979.

MELL Anton, *Die Anfänge der Bauernbefreiung in Steiermark unter Maria Theresia und Joseph II.*, Graz 1901.

MITROFANOW Paul, VON, *Josepoh II.*, Wien 1910.

MAASS Ferdinand, *Der Josephinismus. Quellen zu seiner Geschichte in Oesterreich 1760-1790*, 3 voll., Wien 1951-1956.

OSTERLOH Karl-Heinz, *Joseph von Sonnenfels und die österreichische Reformbewegung im Zeitalter des aufgeklärten Absolutismus*, Lübeck 1970.

OTRUBA Gustav, *Die Wirtschaftspolitik Maria Theresias*, Wien 1965.

PIETSCH Walter, *Die theresianische Schulreform in der Steiermark 1775-1805*, Graz 1976.

PRIBRAM Karl, *Geschichte der österreichischen Gewerbepolitik 1740-1798*, Leipzig 1907.

REINALTER Helmut, ed., *Jakobiner in Mitteleuropa*, Innsbruck 1977.

ROZDOLSKI Roman, *Die grosse Steuer- und Agrarreform Joseph II.*, Warszawa 1961.

SASHEGYI Oskar, *Zensur und Geistesfreiheit unter Joseph II.*, Budapest 1958.

STRAKOSCH Henry E., *State Absolutism and the Rule of Law. The Struggle for the Codification of Civil Law in Austria 1753-1811*, Sidney 1967.

SZABO Franz A., *Kaunitz and the Reforms of the Co-Regency of Maria Theresia and Joseph II. 1765-1780* (Ph. D. thesis, University of Alberta, Canada 1976).

TAPIÉ Victor-L., *L'Europe de Maria Thérèse du baroque aux lumières*, Paris 1973.

WALTER Friedrich, *Die österreichische Zentralverwaltung* (Veröffentlichungen der Kommission für neuere Geschichte Oesterreichs 29, 32, 35, 36), Wien 1934-1950.

WANDRUSZKA Adam, *Leopold II.*, 2 voll., Wien 1963-1964.

WANGERMANN Ernst, *Von Joseph II. zu den Jakobinerprozessen*, Wien 1965; *The Austrian Achievement 1700-1800*, London 1973; *Aufklärung und staatsbürgerliche Erziehung. Gottfried van Swieten als Reformator des österreichischen Unterrichtswesens 1781-1791*, Wien 1978.

WINTER Eduard, *Der Josephinismus. Die Geschichte des österreichischen Reformkatholizismus*, Berlin 1962.

Sovrano, aristocrazia e amministrazione: un profilo costituzionale

di *Cesare Mozzarelli*

« Nous ne voulons pas la contre-révolution, mais le contraire de la révolution ».
(J. De Maistre)

È ben nota l'esistenza nell'Austria della Restaurazione e del *Vormärz* d'una polemica antiburocratica di origine nobiliare. Sembrerebbe facile vedervi il riflesso dello scontro fra gruppi sociali reali e distinti; magari entro il quadro d'un processo di modernizzazione statuale (non interrotto sostanzialmente dalla Restaurazione) che recluta i propri agenti senza badare a nascita e rango: come ripetizione locale insomma d'un conflitto s o c i a l e sempre inerente alla logica della costruzione dello Stato moderno, burocratico e razionale, ed anche come ripetizione temporale, entro la ripetizione locale, delle vicende settecentesche dell'assolutismo illuminato. In un simile quadro il fatto che gli autori della polemica provengano per lo piú dai margini dell'Impero, e dalla nobiltà minore, permetterebbe di considerare l'esistenza di contrasti entro la nobiltà stessa: fra la grande, legata alla corte e direttamente all'imperatore, e l'altra.

Senza dubbio una simile linea interpretativa sarebbe fruttuosa, ma non è quella che si vuol seguire qui, convinti che una considerazione solo sociale e non c o s t i t u z i o n a l e della polemica antiburocratica possa finir per trascurare proprio quegli aspetti dell'esperienza dell'Impero asburgico nell'Ottocento che paiono oggi i piú interessanti, e convinti d'altra parte che senza tale considerazione c o s t i t u z i o n a l e nemmeno l'esperienza dell'Impero venga compiutamente illustrata.

E, innanzitutto, va detto, la nobiltà non rifiuta d'entrare nei ruoli burocratici, né vi è soggetta in quanto tale a

discriminazioni, ché anzi la sua presenza, e negli alti gradi e nell'amministrazione centrale, è quasi esclusiva ancora alla vigilia del 1848 [1]; di piú, negli stessi anni « l'opinione generale d'Europa riguarda ancora l'Austria come l'Eldorado della nobiltà » secondo quel che testimonia Andrian [2].

Inoltre, se nel secolo diciottesimo si possono effettivamente trovare nei domini asburgici le tracce d'una polemica antiburocratica e antiborghese, diciamo per comodità, nell'età seguente pare che la polemica nobiliare si rivolga piuttosto contro il meccanismo burocratico per se stesso preso [3]. L'opposizione si rivolge non tanto al fatto che altri — i non nobili — attraverso i modi e le opportunità burocratiche giungano all'esercizio del potere, quanto piuttosto alle conseguenze eguagliatrici del modello burocratico [4].

E tuttavia, bisogna subito aggiungere, il modello burocratico è già compiutamente prefigurato anche nel diciottesimo secolo. Le opere di Martini, con l'esaltazione della

[1] Cfr. J. SPRINGER, *Statistica dell'impero d'Austria*, voll. 2, Pavia 1840 e 1845 (ediz. originale tedesca Vienna 1840), vol. II, pp. 12 ss. e *passim*.

[2] Cit. da [V. ANDRIAN-WERBURG], *L'Austria e il suo avvenire*, Bastia 1847, p. 26. L'opera di Andrian, pubblicata per la prima volta ad Amburgo nel 1842 viene tradotta e pubblicata anonima in italiano appunto nel 1847 a Milano ma con la falsa indicazione di Bastia. Essa godette allora di grandissima fortuna. Cfr. per tutti sul punto quanto osserva C. MAGRIS, *Il mito absburgico nella letteratura austriaca moderna*, Torino 1963 e 1976, da cui si cita, p. 70.

[3] La polemica antiborghese costituisce invece uno dei temi di fondo del pensiero della Restaurazione in Francia il che ne differenzia notevolmente il percorso anche per quanto riguarda la questione della nobiltà. Su questi temi per la Francia cfr. M. CAPURSO, *La polemica antiborghese nella Restaurazione*, nuova ed. Reggio Calabria 1974. Interessante il recentissimo V. PETYX, *Borghesia e proletariato in Bonald*, in « Il pensiero politico », XII, 1979, pp. 410 ss. Per una prima informazione sui rapporti fra i diversi filoni di pensiero della Restaurazione cfr. L. MARINO, *La filosofia della Restaurazione*, Torino 1978.

[4] Cfr. per osservazioni in questo senso il bellissimo saggio di K. MANNHEIM, *Conservative Thought*, in *Essays on Sociology and Social Psychology*, edited by P. KECSKEMETI, London 1953 p. 149. Il saggio in questione era uscito originariamente in tedesco, nel 1927, sull'« Archiv für Sozialwissenschaft ».

competenza, della preparazione specifica, la condanna del nepotismo e delle preferenze dettate dalla nascita nella scelta dei funzionari [5], come quelle di Sonnenfels, per restare ai massimi vertici della trattatistica del tempo, a favore dell'uniformità dei sudditi in quanto tali di fronte al sovrano — uniformità mediata e resa possibile proprio dalla presenza d'una amministrazione solo dal sovrano dipendente —, contrarie all'idea che sia sufficiente l'esperienza per governare [6], sono esplicite in questo senso. È si tratta di opere possiamo ben dire ufficiali, e che continueranno ad essere lette e studiate fino alla metà almeno dell'Ottocento. Ma, oltre ad essere opere chiarissime nella loro impostazione, sono anche opere che trovano riscontro nella politica effettivamente perseguita da Maria Teresa prima, da Giuseppe II, piú decisamente, poi.

Esaminando, per una provincia periferica ma non marginale come la Lombardia austriaca, la situazione degli impiegati alla fine del periodo giuseppino, come la struttura burocratica, la normativa riguardante l'impiego pubblico, il rapporto tra le riforme amministrative e la condizione sociale di coloro che in esse sono coinvolti, emerge chiarissima la progressiva omogeneizzazione delle diverse fasce

[5] Cfr. C. A. de Martini, *Positiones de jure civitatis in usum auditorii vindobonensis*, Vindobonae 1768, cap. IX « de officiis eorum qui gubernant civitatem ». « Ministri non nascuntur sed fiunt, igitur solus natalium splendor vel patrimoni magnitudo in considerationem hoc loco non veniunt, sed omnibus via facenda, quicumque virtute et habilitate reipublicae administrandae praestant ... Commendationes solae, partium studia, cognationum favor, vulgo nepotismus, hac in re exulent... ». Ivi osserva però anche che « Ut subditi hanc aptitudinem [al servizio nell'amministrazione] sibi comparare queant, oportet non modo academias et lycea instituere, sed indolem cuiusque et ingenium in ipsis rebus gerendis diu experiri, nec enim ex academiis reduces mox impendi possunt, ut de vita et bonis subditorum judicent inexpertes juvenes ». Su Martini in relazione al tema dello Stato, cfr. G. Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna*; vol. I, *Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna 1976, pp. 530 ss.

[6] Proprio con la trattazione di questo tema Sonnenfels inizia le sue lezioni a Vienna nel 1763 dalla nuova cattedra di scienze camerali, finanziarie e di polizia. Su Sonnenfels cfr. il fondamentale K. H. Osterloh, *Joseph von Sonnenfels und die österreichische Reformbewegung im Zeitalter des Aufgeklärten Absolutismus*, Lübeck-Hamburg 1970.

d'impiego — e dei loro titolari di origine sociale molto differenziata — a quell'unico modello teorizzato da Sonnenfels e Martini, ed il rapido estendersi del modo burocratico d'agire del sovrano a scapito delle forme locali di autogoverno cetuale e perciò nobiliare [7]. Ed è proprio uno degli autori che piú ci interessano, Charles Sealsfield (pseudonimo del conte boemo Karl Postl) a notare nel 1828, confrontando la situazione a lui contemporanea con quella del secolo precedente, che già le riforme settecentesche avevano lasciato ben poco spazio al governo cetuale [8].

Dunque da questo punto di vista non si può spiegare la diversità della polemica antiburocratica ottocentesca nei confronti di quella del diciottesimo secolo.

Non si può spiegare ad esempio perché la polemica antigiuseppina contro quello che in Lombardia viene chiamato il « dispotismo ministeriale » sia rivolta alla restaurazione dello *status quo ante*, al mero ripristino delle prerogative nobiliari nel governo locale, e piú in generale dei meccanismi della società per ceti [9], mentre nelle polemiche di Andrian o Sealsfield, per stare a quelli già ricordati, a

[7] Cfr. di chi scrive *Il modello del pubblico funzionario nella Lombardia austriaca*, in « Annali dell'Istituto storico italo germanico in Trento », IV, 1978, pp. 95 ss. e bibl. ivi cit. Cfr. anche i dati offerti nell'ampio quadro riassuntivo del primo periodo delle riforme in Lombardia da C. Capra, *Riforme finanziarie e mutamento istituzionale nello stato di Milano: gli anni sessanta del secolo XVIII*, in « Rivista storica italiana », XCI, 1979, pp. 313-368.

[8] Va detto tuttavia che i progressi dell'accentramento statale e dell'amministrazione direttamente dipendenti dal sovrano indubbiamente significativi nel periodo dell'assolutismo illuminato e rilevantissimi in rapporto alle condizioni storiche tradizionali dei territori asburgici non appaiono tali da modificare l'immagine dell'Impero ad una considerazione giuridica e formalizzante come quella di chi abbia vissuto personalmente l'esperienza dello Stato francese napoleonico. Molto interessante è per l'appunto vedere l'Impero attraverso gli occhi di M. de Serres, *Voyage en Autriche, ou essai statistique et géographique sur cet empire (1809-1810)*, Paris 1814. Le sue osservazioni vengono cosí paradossalmente a coonestare le osservazioni di Sealsfield. Per una accurata descrizione delle partizioni amministrative dell'Impero cfr. J. A. Demian, *Statistica dell'Impero austriaco*, trad. it., Pavia 1825.

[9] Cfr. per un quadro delle reazioni alla politica giuseppina in Lombardia S. Cuccia, *La Lombardia alla fine dell'Ancien Régime*, Firenze 1971.

questa polemica contro lo Stato macchina austriaco, come lo chiama un altro dei protagonisti della polemica, Hartig [10], si accompagni una discussione, quando non una vera e propria polemica, riguardo alle condizioni della nobiltà; polemica, chiarissima ad esempio in Andrian, ma ugualmente già in un autore davvero marginale come il trentino Bartolomeo Alberti d'Enno, di cui diremo, che sfocia in proposte di riforma della nobiltà stessa — al fine di renderla preliminarmente adatta a soppiantare i modi di governo propri del meccanismo burocratico —.

Ecco, io credo che per dar ragione di tutto ciò non basti far riferimento alla fortissima e rapida accentuazione delle caratteristiche statuali dell'Impero che avviene durante il periodo delle guerre napoleoniche — e basterà ricordare a questo proposito la trasformazione del Sacro Romano Impero in Impero d'Austria [11], dei sudditi in cittadini [12], l'emanazione della *Diätennormale*, vera legge organica del pubblico impiego [13] nel 1813, la statualizzazione del diritto attraverso la sua codificazione [14] — bensí anche alle conseguenze costituzionali di tale evoluzione. L'accentua-

[10] Cfr. F. HARTIG, *Genesis der Revolution in Oesterreich im Jahre 1848*, Leipzig 1850, p. 26. In Hartig per la verità la polemica antiburocratica non si accompagna ad una esaltazione della nobiltà. Ma per qualche maggiore cenno su di lui vedi oltre.

[11] Sulle vicende che portano a questa trasformazione cfr. K. O. VON ARETIN, *Heiliges Römisches Reich 1776-1806, Reichsverfassung und Staatssouveränität*, voll. 2, Weisbaden 1967.

[12] Cfr. E. HELLBLING, *Die Entwicklung der österreichischen Staatsbürgerschaft vom 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, in « Annali FISA », 1964, pp. 307 ss.

[13] Sottolinea l'importanza del periodo napoleonico per quanto riguarda il pubblico impiego A. HOFFMANN, *Bürokratie insbesondere in Österreich*, in *Beiträge zur neuren Geschichte Österreichs*, hrsg. H. FICHTENAU - E. ZÖLLNER, Wien Köln Graz 1974, pp. 13-31. Vedi anche di chi scrive *Il modello del pubblico funzionario nel Lombardo Veneto della Restaurazione*, in *Atti del III Convegno storico italo austriaco. Trento sett. 1977* (di prossima pubblicazione) e M. MERIGGI, *Aspetti dell'impiego di concetto in Lombardia durante la restaurazione 1816-1848*, in *Atti del convegno internazionale su Il pubblico funzionario, modelli storici e comparativi*, Perugia 1977 e 1978 (di prossima pubblicazione).

[14] Cfr. da ultimo in proposito C. GHISALBERTI, *Unità nazionale e unificazione giuridica in Italia*, Bari 1979, pp. 208 ss. ove anche un confronto con l'esperienza francese.

zione delle caratteristiche statuali dell'Impero comporta infatti che venga a mancare, nello stesso breve tempo, un ruolo, appunto costituzionale, per la nobiltà.

Sealsfield, quando osserva che le riforme settecentesche hanno tolto quasi ogni potere ai ceti, aggiunge anche che quanto allora ne era rimasto, bastava ad appagare l'orgoglio di tutti [15].

E, controprova, Andrian, per la nobiltà rinnovata nel modo che diremo, propone esplicitamente un r u o l o p o l i t i c o. Scrive infatti che, rinnovata, « la nobiltà risorgerebbe per le sue prerogative, e per la sua posizione puramente politica » [16].

In altri termini possiamo dire che nel periodo della Restaurazione sono ormai mutate le connessioni funzionali entro l'Impero, ne sono mutati i criteri di legittimazione, che ora, nel mettere in rapporto sovrano, amministrazione, e sudditi saltano, per cosí dire, la nobiltà.

E proprio in questa novità costituzionale trova le sue radici la polemica antiburocratica e filonobiliare; novità che importa correlativamente anche la trasformazione della figura del sovrano.

Ed è necessario, prima di procedere, soffermarsi su quest'ultimo elemento, e riprendere le fila del discorso da lontano. Vale a dire, schematicamente, dalle due diverse ed alternative soluzioni date alla crisi dall'assolutismo illuminato; dalle due diverse possibili risposte alle sue interne contraddizioni.

Da una parte si poteva uscire da queste ultime con il Volney de *Les ruines, ou mediations sur les révolutions*

[15] « ... which, small as the influence was which it exercised, flattered the pride of the nations ». La citazione da Ch. SEALSFIELD, *Austria as it is: or Sketches of Continental Courts*, in *Sämtliche Werke*, New York 1972, voll. 5, vol. III, p. 128. L'opera uscí per la prima volta in inglese a Londra nel 1828 e conobbe varie traduzioni ed un largo successo. Su di essa cfr. l'introduzione di K. J. R. ARNDT al vol. cit., e vedi anche oltre.

[16] Cfr. [V. ANDRIAN - WERBURG] *L'Austria e il suo avvenire*, cit., p. 135.

des empires riaffermando, di fronte allo spettacolo della caducità dei modi di organizzazione della società esemplificata dalla rovina dei grandi imperi del mondo antico, la perfettibilità dell'umanità e la fiducia nel progresso — del modo di organizzazione sociale come della conoscenza — per il raggiungimento infine dell'armonia nella società. Armonia che è possibile ottenere ordinando esattamente i rapporti sociali sulla base dell'esaltazione del popolo libero e legislatore: il corpo « presque total » che si è levato contro il « petit group », la « fraction insensible » formata da preti, religiosi, « gens de finance, d'armoire, de livrée, des commandants de troupes », dagli agenti civili, militari, religiosi, del governo [17]. Dall'altro lato si poteva uscire dall'assolutismo illuminato — dalla sua crisi — in una prospettiva altrettanto ideologica e politica di quella del collegamento fra felicità e sovranità popolare rifiutando la valenza progressiva dell'applicazione delle scienze, della ricerca del benessere, negando che esso potesse configurarsi come ricerca amministrativa, e non politica, del consenso e dell'accordo fra le « frazioni » della società sotto il

[17] Cit. da M. VOLNEY, *Les ruines, ou meditations sur les révolutions des empires*, Paris 1791, pp. 127 s. Anche quest'opera ebbe larga diffusione e molte ristampe. Qui però è presa ad esempio non tanto per suoi particolari pregi di pensiero bensí per il taglio degli argomenti che rende più facile la comparazione con opere, di cui si dirà, di diversa impostazione. Si noti anche come nelle pagine di Volney si ritrovi una polemica antiburocratica, almeno in senso lato, che probabilmente fornisce uno degli argomenti di spiegazione del favore con il quale anche nei paesi germanici venne inizialmente accolta la rivoluzione francese. Favore che scompare quando cade l'illusione d'una « moderata e saggia » evoluzione politica, come osserva L. MARINO, *Adam Müller: dialettica e controrivoluzione*, in « Rivista di filosofia », LIX, 1968, pp. 276-315, p. 277. Lo stesso A., *ibidem*, p. 283, ricorda che Schlözer, il feroce critico dei principi tedeschi del tardo settecento — alle cui lezioni assiste anche A. Müller —, già nel 1790 inizia a prender le distanze dalla rivoluzione ritenendo « la monarchia e la gerarchia dei meriti storici, cioè la gerarchia delle classi, ... le uniche garanzie di stabilità dello stato ». Su questi temi, collegati a quello di cui ci occupiamo, cfr. anche V. VERRA, *La rivoluzione francese nel pensiero tedesco dell'epoca*, Roma 1969 e G. BAIONI, *Classicismo e rivoluzione francese. Goethe e la rivoluzione francese*, Napoli 1969. Illuminanti cenni sulle critiche di Schlözer all'assetto statuale tedesco e alle teorie con cui era difeso in E. BUSSI, *Stato e amministrazione nel pensiero di Carl Gottlieb Svarez precettore di Federico Guglielmo III di Prussia* (Archivio FISA, 5), Milano 1966, p. 79.

sovrano [18], e dunque riponendo l'armonia sociale, la felicità, non in una natura da raggiungere nuovamente con la correzione dei pregiudizi, l'allontanamento dall'ignoranza, la scientifica organizzazione dei rapporti sociali, bensí rivalutando come naturali i rapporti tradizionali, assimilando natura e tradizione, e dunque natura e religiosità (mentre Volney riteneva la religione perniciosa perché insuperabile con il ragionamento), natura e sentimento, natura e legittimità [19].

È la posizione che emerge chiarissima, per stare ancora solo a testi esemplari, dai *Frammenti* di Novalis [20].

Egli scrive: « nessun stato fu amministrato come fabbrica piú che la Prussia dopo la morte di Federico Guglielmo I. Per quanto forse una siffatta amministrazione meccanica possa esser necessaria per la salute fisica, per il rafforzamento e lo sveltimento dello stato, questo, se trattato soltanto in questo modo, finisce per andare in rovina » [21].

Negata correlativamente la possibilità di fondare i rapporti sociali e statali sull'egoismo individuale e sui suoi prodotti — la ricerca del benessere appunto e della felicità nel benessere — egli conclude che « la felicità durevole la creano soltanto l'uomo per bene e lo stato per bene ». E questo Stato per bene è quello dove il trono si trasforma

[18] Quella ricerca che invece ispirerà, per tanta parte, il sistema metternichiano e che permetterà allo stesso principe di Metternich di presentarsi come « socialiste, dans le veritable sens du mot: j'ai toujours regardé la politique comme un objet de luxe en face des dangers sociaux ». La citazione, da una lettera di Metternich del 1848, in S.F. Romano, *Stato e nazione nella storia dell'Austria moderna. Studi e note di storiografia*, Roma 1958, p. 91.

[19] È una naturalità ben diversa da quella della tradizionale ideologia « fissista » dell'antico regime in quanto, in realtà, parte anch'essa da una « riduzione liminare della natura ». Cfr. su questi temi il cap. II, da cui la citazione, di A. Illuminati, *Gli inganni di Sarastro. Ipotesi sul politico e sul potere*, Torino 1980.

[20] Su Novalis, nella prospettiva che ci interessa cfr. H.W. Kuhn, *Der Apokaliptiker und die Politik. Studien zur Staatsphilosophie des Novalis*, Freiburg i.B. 1961. Sulla dipendenza di Müller da Novalis cfr. L. Marino, *Adam Müller*, cit., pp. 309 ss.

[21] Cfr. Novalis, *Frammenti*, ediz. it. 1948 e Milano 1976, da cui si cita, fr. n. 964.

in sacrario [22], dove « il re e la regina possono e devono essere il principio del sentimento pubblico » [23], dove si nobiliti « la vita comune col re e con la regina come una volta gli antichi facevano con i loro dei. Là sorgeva la vera religiosità mediante il continuo immischiarsi del mondo degli dei nella vita. Cosí qui mediante il costante intrecciarsi della coppia reale nella vita domestica e pubblica, potrebbe sorgere il vero patriottismo » [24], dove il re « genio morale » [25], è « il pretto principio vitale dello stato », ma per ciò non ne è né cittadino, né funzionario [26]. Perciò infine « questo è appunto ciò che distingue la monarchia: che si basa sulla fede in un uomo di nascita piú elevata, nella volontaria presunzione d'un uomo ideale. Tra i miei pari io non posso attribuire nulla a uno che si trovi nella mia stessa situazione. La monarchia è il vero sistema appunto perché è legata a un centro assoluto, a un essere che appartiene all'umanità, ma non allo stato. Il re è un uomo elevato a fato terreno » [27].

Come la repubblica, e la volontà generale del popolo sovrano e legislatore.

E non è il caso di continuare nelle citazioni [28].

Mi pare che risulti infatti già abbastanza chiarito l'assunto da cui siamo partiti. Il rapporto fra le teorizzazioni d'un Volney e quelle di Novalis, in quanto entrambe fondate sulla necessità di ritrovare un principio politico e assoluto allo Stato. Quello Stato che per l'uno come per l'altro ha sostituito come forma di organizzazio-

[22] *Ibidem*, fr. n. 968.

[23] *Ibidem*, fr. n. 956.

[24] *Ibidem*, fr. n. 958.

[25] *Ibidem*, fr. n. 979.

[26] *Ibidem*, fr. n. 946.

[27] *Ibidem*, fr. n. 946. La nascita piú elevata non è da intendere immediatamente nel senso di nascita nobile, bensí nel senso di nascita che ha l'impronta della regalità. Si veda infatti la fine del frammento.

[28] Ma si vedano almeno ancora i fr. 950 e 951 sul rapporto re e repubblica, sul fatto che la vera repubblica, cioè la condizione di felicità sociale, richiede un re.

ne del potere e della società l'antico ordinamento per ceti, e cui, lasciamo per ora da parte Volney, il sovrano deve essere direttamente connesso, cosí da poter assolvere, lo ripetiamo, la funzione che sulla base di altre teorizzazioni svolge il popolo, la nazione. E, ad esempio delle implicazioni di tale posizione, non dalla lingua comune, come in Volney, ma dal sovrano comune nasce l'identificazione nazionale e il patriottismo; il che comporta, in realtà — e molto realisticamente — l'identificazione di Stato e patria.

Una identificazione questa che troviamo già in Martini, ma cui non si poteva piú giungere, dopo la crisi dell'assolutismo illuminato, per le vie di Martini, e Sonnenfels, dell'interesse egoistico alla sicurezza, raggiungibile solo in quanto tutti si considerino membri della *respublica*, e per ciò razionalisticamente ed utilitaristicamente sottoposti al sovrano.

Una identificazione peraltro cui si doveva giungere se si voleva eludere la sequenza logica delle considerazioni di Volney e fondare, in senso forte, la monarchia; quella prussiana come qualsiasi altra.

Compresa quella asburgica. Se noi apriamo il *Plutarco austriaco* di Joseph Hormayr, *ossia vite e ritratti di tutti i sovrani della casa d'Austria e dei piú rinomati generali, uomini di stato e artisti dell'impero austriaco*[29], la cui pubblicazione inizia nel 1807, troviamo i sovrani rappresentati come modelli di virtú ed eroismo (compresi un paio assolutamente improbabili in tale veste, come noterà piú tardi ironicamente Sealsfield) e tutti gli altri personaggi dell'amplissima opera ricordati per il loro servire al sovrano nello Stato.

Perciò, mettendo tra parentesi, ma solo fino ad un certo punto, il caso degli artisti, troveremo generali e funzionari, ministri e professori, tutti pervasi d'una sorta d'eroismo che riflette quello proprio del sovrano e che li carat-

[29] La traduzione italiana, con il titolo citato, esce a Milano in sette volumi tra il 1820 ed il 1823.

terizza indipendentemente dal loro concreto operare; del quale, come nel caso del principe di Kaunitz, il grande ministro di Maria Teresa e Giuseppe II cui si dedicano molte pagine, sovente nulla si dice. È scopo dichiarato di Hormayr è proporre questi eroi, ed il loro stile di vita (si vedano ancora le pagine dedicate alla sobria eleganza di Kaunitz, alla regolarità e moderazione delle sue abitudini), all'emulazione generale [30] e di proporre attraverso le loro biografie quella storia dell'Impero che ancora manca, come annota preliminarmente lo stesso autore.

Un Impero che coincide con la patria, che si identifica con lo Stato, e che trova la sua unità nella stirpe d'eroi, come avrebbe detto Novalis, dei sovrani asburgici, ed il vero patriottismo nel servirli; cosí che l'eroe ed il patriota è il funzionario. E il vero austriaco non può che essere il c.d. « austriaco diplomato » come avrebbe felicemente osservato Franz Werfel piú d'un secolo dopo [31].

E, di fatto, non si trova nelle molte centinaia di pagine del *Plutarco austriaco*, opera d'un barone imperiale, un solo nobile additato ad esempio in quanto tale. La storia dell'Austria è la storia dei suoi sovrani e dei molti Bancbano che li hanno eroicamente serviti [32].

Né va dimenticato che una simile teorizzazione del sovrano e del suo ruolo trova conferma e ratifica anche nell'at-

[30] E si tratta di ritratti che divengono stereotipi. Si confronti la descrizione che di Kaunitz, ma non solo di lui, dà Hormayr e quanto ne scrive una generazione piú tardi, ad esempio E. DULLER, *Maria Teresa e i suoi tempi*, Milano 1845 (ediz. tedesca 1843).

[31] Cfr. F. WERFEL, *L'impero austriaco*, in *Nel crepuscolo di un mondo*, Milano 1937 e 1980, da cui si cita, p. 47. Sul fatto che gli impiegati imperiali si considerassero « la vera nazione austriaca » in quanto legati al sovrano e non alle nazionalità, cfr. anche in F. ENGELS, *Rivoluzione e controrivoluzione in Germania 1851-1892*, Roma 1976, l'art. « L'Austria », pp. 35-41. La citaz. da p. 37.

[32] Si tenga presente che Hormayr non risparmia in altra occasione critiche allo Stato macchina prussiano. Più che allo Stato il suo funzionario è da vedere come legato al sovrano (e attraverso questo al servizio amministrativo). Dedica ampio spazio ad Hormayr nel suo fondamentale lavoro J. DROZ, *Le romantisme allemand et l'état. Resistence et collaboration dans l'Allemagne napoléonienne*, Paris 1966; cfr. pp. 159 ss.

to finale del Congresso di Vienna « sulla cui base tutti i poteri dello stato dovevano essere incentrati nella persona del monarca » [33].

Un monarca che se non è piú, evidentemente, il vertice della immutabile gerarchia di condizioni sociali dell'antico regime, nemmeno è il primo servitore dello Stato del piú recente passato.

E come la prima negazione (l'impossibilità di proporre una simile legittimazione del potere) ha conseguenze sulla nobiltà — e lo vedremo —, la seconda ne ha sulla burocrazia. E occorre accennarvi.

Infatti ad una statualizzazione dell'Impero e della forma del potere cui si propone a fondamento l'alterità assoluta del sovrano si collega evidentemente una trasformazione del modo d'intendere (vale a dire rappresentare e praticamente indirizzare) l'azione della burocrazia.

Se il sovrano infatti non si legittima piú con la ricerca del benessere e — soprattutto — con la autoritativa imposizione di esso, questi non potranno nemmeno piú essere i compiti univoci ed esclusivi della sua amministrazione burocratica.

Malgrado una certa intonazione giuseppina, oltremodo significativa peraltro, è quanto riconosce il barone di Liechtenstern nel suo *Saggio di una statistica dell'impero d'Austria* [34] quando elencando i motivi di gloria dell'Impero scrive:

« Le varie costituzioni delle province dell'Impero danno pur occasione a nuove preferenze d'uno Stato, il cui governo, mediante una saggia direzione degli affari ad un comune scopo del pubbli-

[33] Cit. da C. ROEHRSSEN, *Apologia di Paul Laband nel sessantesimo anniversario della morte: le origini e il significato del metodo « giuridico » nella scienza del diritto pubblico*, in « Materiali per una storia della cultura giuridica », a cura di G. Tarello, 1978, pp. 99-131.

[34] Cfr. G. M. Barone di LICHTENSTERN, *Saggio di una statistica dell'impero d'Austria, considerato nelle attuali sue circostanze*, trad. it. della II ed. tedesca, Milano 1819. La citazione che segue da pp. 389 s.

co bene, sa piegare le individualità le piú differenti ed opposte, e gli effetti i piú variati.

In questa maniera con delicato riflesso a quanto la natura ha prodotto mediante le piú varie modificazioni del clima, del suolo, delle disposizioni personali, inclinazioni e bisogni degli abitanti, anche i loro *prossimi risultati politici* possono, uno presso l'altro, sussistere nelle forme costitutive, e nei meccanismi legali anche i piú dissenzienti e contrarj, senza pregiudicare l'organizzazione dell'intero e la dignità dello Stato, tosto che da un punto centrale a tutti comune, di dignità e potere, vi siano eglino tenuti in unità e connessione.

E a questa organizzazione, la quale nello Stato che noi abitiamo, agisce sull'intero e lo tiene unito, l'Austria, come benissimo si potrebbe provare, deve la sua dignità, il suo potere e la sua influenza nel sistema degli stati europei; ella riconosce da lei la sua conservazione ed al certo anche la sua durata (come giudiziosamente già si espresse Federico IV d'Austria) fin che la terra rimarrà il soggiorno di esseri ragionevoli uniti in famiglia sociale ».

Notato di sfuggita che il rapporto nazionalità-bestialità instaurato da Grillparzer trova qui le sue motivazioni, si può osservare come in Liechtenstern l'unità del comando e dell'esecuzione divenga garanzia delle diversità costituzionali e sociali delle diverse province, e come queste a loro volta vengano esaltate — e non piú combattute — come testimonianza della grandezza dell'Impero [35].

Non stupisce alla luce di questo progetto di governo che Musil possa ironizzare, oltre che sulle aspirazioni nazionali dei diversi popoli dell'Impero, sull'amministrazione cacanica la quale per agire aspetta si formi sull'argomento una pubblica opinione e che, ben prima, e con diversa inten-

[35] Il che prova, probabilmente, l'influenza, o quantomeno la consonanza ad un sentire largamente diffuso, del pensiero di Hormayr. A proposito del quale scrive Droz « histoire, tradition, passé politique: autant d'arguments, aux yeux de Hormayr, pour affirmer la nécessité fondamentale de cette Monarchie supranationale qu'est l'Autriche. A cette Autriche, trop longtemps regardèe comme "un assemblage de peuples" dû au hasard d'alliances matrimoniales, Hormayr veut donner une justification qui repose sur la communauté d'intérêts dans la région danubienne, sur l'action missionaire parmi les Slaves et les Magyars, sur les services rendu en commun à l'Europe ». Cit. da J. Droz, *Le romantisme*, cit., p. 163. Tali motivazioni diverranno poi tradizionali.

zione, Hartig lamenti come innanzi il Quarantotto « der Staat wurde administrirt, aber nicht regiert » [36], o che lo stesso Lichtenstern — ovviamente da un punto di vista antitetico a quello di Hartig — reclami una preparazione sempre piú scientifica ed accurata dei funzionari imperiali. Solo essa, e la scrupolosa applicazione del diritto possono infatti garantire — e dimostrare — la superiorità della patria imperiale sugli Stati nazionali.

Il che ci permette di tornare alla polemica antiburocratica da cui abbiamo preso le mosse.

Andrian, che scrive nei primi anni Quaranta, tirando le fila delle proprie argomentazioni osserva:

« con queste riforme forse si giungerebbe lo scopo che il governo Austriaco deve prima di tutto proporsi, cioè mantenimento delle diversità provinciali conservando l'unità del corpo intero, creazione d'una nazionalità austriaca; risvegliamento del sentimento nazionale nel popolo per la gestione che gli sarebbe accordata dei suoi interessi locali e comunali; amministrazione semplice e benefica; infine come risultato di tutto ciò un progresso rapido e piú generale di quello siasi fatto fino al presente » [37].

Mantenimento delle diversità e unità del corpo intero sono, come e piú che in Liechtenstern, il primo obiettivo di Andrian. Tutto quanto egli vi aggiunge costituisce la riprova del fallimento (o almeno dell'insufficienza) del modello statalizzante fondato sul rapporto sovrano-amministrazione burocratica, sull'ipotesi, potremmo dire, della monarchia amministrativa: che era quanto s'era realizzato non diremo della particolare ipotesi romantica di Novalis o Hormayr, ma almeno in consonanza con essa, utilizzandone qualche elemento.

La critica di Andrian al corpo dei funzionari [38] e al loro agire, che impaccia e confonde ogni cosa, « si pone fra il

[36] Cit. da F. Hartig, *Genesis*, cit., p. 45.

[37] Cfr. [V. Andrian - Werburg], *L'Austria e il suo avvenire*, cit., p. 136.

[38] Su cui cfr. anche M. Meriggi, *Funzionari e carriere nella Lombardia della Restaurazione (1816-1848)*, in « Società e storia », 1980, n. 7, p. 87 ss. Ma tutto il saggio è di grande interesse.

principe ed il popolo, intercetta le intenzioni benefiche dell'uno, come i voti e le domande dell'altro, e ne forma un'opera ignobile e assurda »[39] si allarga infatti alla critica d'un governo che ha curato solo gli interessi materiali dei sudditi[40], pensando in tal modo di poter scongiurare una rivoluzione quando la varietà degli interessi materiali stessi è troppo grande perché ciò sia sufficiente[41], e che ha modellato su tale cura l'amministrazione senza peraltro voler sollecitare un attivo consentimento dei cittadini alla propria opera — come era avvenuto, possiamo noi dire, durante il periodo dell'assolutismo illuminato — ma anzi volendo i popoli addormentati[42].

Burocratica, onnipresente, priva di opposizioni[43], la « macchina governativa » « gira con tale regolarità che l'impiegato non vede che questa ruota che gira e non pensa all'Imperatore, al conduttore supremo dei suoi destini su questa terra »[44]. « La mano di ferro dell'abitudine [che] regola e misura l'avvenire »[45] degli impiegati è la stessa che mortifica la nobiltà, egli sottolinea, e con le « persecuzioni degli impiegati che senza alcun sentimento d'idee elevate stanno sempre contro di lei [la nobiltà intendi] per farle solamente conoscere il loro potere », e regolando in modo cosí « macchinale » « le grazie straordinarie, le distinzioni materiali ed onorifiche » (cosí che esse « sono diventate assolutamente impossibili » e parimenti è « generalmente conosciuta », « la grettezza che presiede alla distribuzione degli ordini di cavalleria »[46]), e infine — ma soprattutto — imponendo anche ai nobili i

[39] Cfr. [V. ANDRIAN - WERBURG], *L'Austria e il suo avvenire*, cit., p. 100.
[40] *Ibidem*, p. 23.
[41] *Ibidem*, p. 63.
[42] *Ibidem*, p. 17 e *passim*.
[43] *Ibidem*, p. 51 e *passim*.
[44] *Ibidem*, p. 53.
[45] *Ibidem*, p. 38. E aggiunge, p. 40, con un paradosso che « la cosa che in Austria ha una certa forza e potenza non è la Nazione, non l'opinione pubblica, non la nobiltà, non la Burocrazia, non l'Imperatore medesimo che conta meno di tutti; è l'abitudine, è l'uso, è la vita del giorno, è la pratica ».
[46] *Ibidem*, p. 33.

tempi e i modi, le regole di carriera nel servizio imperiale, che valgono per tutti, sottomettendoli all'ingresso condizionato dai titoli di studio e all'avanzamento per anzianità [47].

Se a queste osservazioni colleghiamo le altre relative alla « libertà comunale » senza la quale « non vi è salute per lo stato » [48], alla opportunità di valorizzare gli « Stati » [49], al positivo giudizio sull'esperienza inglese ed americana, ricordate non « per appoggiare vaghe teorie di costituzioni rappresentative che non riceverebbero l'istessa applicazione in tutti i paesi » bensí per la loro libertà comunale cui devono, ben piú che alle costituzioni rappresentative, ricchezza e potenza [50], nonché per l'esistenza di quello « che gli inglesi chiamano lo spirito pubblico » [51] e che « fonde il cittadino nello stato » (spirito pubblico che solo attraverso la partecipazione agli affari locali i popoli dell'Impero potranno acquistare, cosí che tale nuova costituzione comunale è « forse ... il solo mezzo di riunire queste nazionalità divergenti e nemiche, di fondere le differenze

[47] *Ibidem*, pp. 39 s. Da questa situazione si salvano solo « poche famiglie che la loro posizione e le loro aderenze pongono al di sopra della sorte volgare delle masse ». Ma sono pur sempre « gocce d'acqua » rispetto al numero dei nobili i quali sono inoltre « aumentati sempre piú dalla liberalità grandissima con la quale si accordano le patenti di nobiltà ». Si noti che talune pagine di critica dell'ordinamento degli uffici e dei criteri di ammissione ad essi paiono ricalcare, mutandone il segno e parodiandole, le classiche — ed a tutti ben note costituendo materia di studio universitario almeno fino al 1848 — pagine di Martini sopra ricordate.

[48] *Ibidem*, p. 17.

[49] Definiti una vecchia macchina che la vita ha abbandonato: « una centralizzazione perniciosa, una deplorabile tendenza burocratica hanno annientate queste venerabili istituzioni » che servono ormai solo a raccogliere le imposte stabilite dalla Corona secondo i modi prefissati dal catasto di Giuseppe II. Le citaz. da p. 36 e cfr. anche p. 126.

[50] *Ibidem*, p. 123, mentre la Francia va perdendo il suo prestigio di modello, la sua influenza morale perché si è « riconosciuto che non sono le forme costituzionali che fondano la vera libertà di un popolo, e che i Francesi malgrado la loro camera dei Deputati ..., non sono nei movimenti giornalieri della loro vita privata, né piú liberi, né piú indipendenti di quello che lo siano i sudditi di un governo assoluto » (p. 124).

[51] *Ibidem*, p. 124.

attuali di razze, e di rivalità di provincie nell'amore della libertà della patria comune » [52]), ritroviamo finalmente il senso costituzionale della polemica antiburocratica e filonobiliare. Andrian non pensa al ripristino della situazione prenapoleonica, né discute la forma Stato che l'Impero ha per tanti versi assunto [53]: ritiene però che a fondarla — e con essa l'Impero: Austria è ora una denominazione puramente fittizia, osserva [54] — occorra un principio (e un criterio di legittimazione) diverso da quello proprio dell'amministrazione burocratica dei bisogni materiali e fondato invece sulla partecipazione dei cittadini alla vita dello Stato e sulla c o r r e l a t i v a costituzione d'una nuova aristocrazia, con funzioni politiche soprattutto locali, il cui ruolo è esplicitamente modellato su quello dell'aristocrazia inglese [55].

Il progetto di Andrian prevede dunque un sovrano, il cui ruolo e figura non sembrano diversi da quelli di Novalis e Hormayr, non piú legato all'amministrazione centralizzata bensí a questa nuova aristocrazia [56] in cui evidentemente avrebbe largo spazio la nobiltà ma, con tutto ciò, non « casta rigorosamente chiusa ... ma accessibile a tutti gli uomini di merito » [57] e che esercita la sua funzione

[52] *Ibidem*, p. 126.

[53] Egli ritiene anzi che tale carattere vada accentuato, come dimostra proponendo, a corollario del suo progetto, l'eliminazione delle giurisdizioni signorili — cfr. *ibidem*, p. 130 —. Per questo motivo Andrian è stato talvolta messo senza distinzione nel mazzo dei critici della nobiltà — cfr. ad es. C. A. MACARTNEY, *L'impero degli Asburgo 1790-1918*, Milano 1976, n. 124 cap. VII. Ben piú fine la lettura che di Andrian, sia pur solo di scorcio, conduce Brunner, e su cui torneremo; cfr. O. BRUNNER, *Vita nobiliare e cultura europea*, Bologna 1972, pp. 317 ss.

[54] Cfr. [V. ANDRIAN - WERBURG], *L'Austria e il suo avvenire*, cit., pp. 14 s.

[55] *Ibidem*, p. 33. Sul caso inglese e sulla sua variamente motivata fortuna nella letteratura austriaca ottocentesca cfr. K. MANNHEIM, *Conservative Thought*, cit., p. 135 n. 1.

[56] Preliminarmente Andrian ha escluso che possa esser considerata come nuova aristocrazia la burocrazia, cfr. [V. ANDRIAN - WERBURG], *L'Austria e il suo avvenire*, cit., p. 42.

[57] *Ibidem*, p. 26. « Ricca forte ed istruita formerebbe un governo composto de' piú illustri e notabili personaggi della nazione ».

politica dirigente attraverso l'esercizio dell'amministrazione locale. Amministrazione locale che dovrebbe soppiantare quella burocratica e centralizzata nonché costituire, attraverso l'elezione fatta dagli Stati provinciali di Stati generali da tenersi annualmente a Vienna — essenzialmente per rivedere i conti ed esaminare il bilancio dell'Impero — una sorta di rappresentanza generale, ma in forme cetuali, delle popolazioni e province dell'Impero.

Come ha sottolineato Brunner questi ceti e questi Stati provinciali, in cui sull'esempio del Tirolo dovrebbero entrare anche rappresentanze « degli ordini dei borghesi e dei paesani » [58], malgrado l'evidente richiamo all'antico, puro *Ständestaat* — sembrano le funzioni previste per gli stati generali — sono « tutt'altra cosa dagli antichi ceti signorili. [Sono] cioè ceti sociali d'una società moderna » [59], come moderno è il problema cui, in definitiva, è volta la rifondazione d'una aristocrazia: costituito com'è dalla preoccupazione per « questi proletarj senza proprietà, senza patria, ... non sono eglino strumenti sempre pronti ad una rivoluzione che si matura, e che l'immaginazione non può comprendere nella sua estensione e nei suoi effetti? » [60].

La nuova aristocrazia, non guadagnabile « né coll'argento, né con un merito volgare » [61], « accessibile a tutti », « ricompensa nazionale d'un alto valore », vedrebbe sanzionata cosí l'inalienabilità e indivisibilità dei maggioraschi nobili — per il mantenimento della proprietà e della indispensabile ricchezza — come la qualifica nobiliare al solo

[58] Cfr. ancora *ibidem*, p. 126.

[59] Cfr. O. BRUNNER, *Vita nobiliare*, cit., p. 317. Dello stesso cfr. utilmente *Staat und Gesellschaft im vormärzlichen Österreich im Spiegel von Ignaz Beidtels Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung 1740-1848*, in *Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz*, hrsgb. von W. CONZE, Stuttgart 1962, p. 39-78.

[60] « E intanto — soggiunge Andrian, p. 28 — malgrado questa situazione cosí temibile gli interessi materiali [quelli che motiverebbero cioè la rivoluzione] sono cercati, idolatrati, e si sono collocati come Dei sugli altari ».

[61] La polemica contro le facili nobilitazioni è pure ricorrente. La si ritrova in Sealsfield, ma anche nel trentino Alberti, su cui oltre.

primogenito. E « questi soli nobili goderebbero del diritto di rappresentare a titolo di nascita o d'elezione la nobiltà agli stati provinciali e a quelli dell'impero »[62] mentre i loro fratelli e sorelle tornerebbero nella classe plebea[63]. Tale aristocrazia « per le sue proprietà e per la sua influenza diventerebbe un elemento conservatore possente, e formerebbe con l'introdurre nel suo seno tutti i cittadini distinti un vero nocciolo d'illustrazione nazionale »[64], e riunificherebbe, possiamo dire, le funzioni statali alle forme sociali tradizionali, assicurando « una stabilità ragionevole, la garanzia d'un progresso sensato »[65].

Ha osservato ancora Brunner come questo genere di progetti trovi la propria origine in correnti di pensiero — illuminismo e storicismo, liberalismo e romanticismo — magari contraddittoriamente apparentati, che « non appartengono piú all'antico mondo nobiliare »[66] per la distinzione-connessione fra Stato burocratico e società che comunque prevedono. Quest'ultima affermazione, tendente a negare qualsiasi vitalità al pensiero nobiliare nell'età borghese, (e coerentemente a sopravvalutare l'autonomia dal passato delle autolegittimazioni di quest'ultima età[67]) è forse eccessiva. La rivalidazione dell'Impero e del suo assetto statuale è proposta dal barone Andrian ponendo accanto al sovrano un altro elemento tradizionale: la nobiltà, trasformata in aristocrazia.

62 *Ibidem*, p. 134.

63 Con l'effetto di eliminare « la separazione tra essa e la plebe fra cui conterebbe i piú prossimi parenti », e di toglier di mezzo il « pregiudizio gotico di cattivi parentadi, pregiudizio offensivo per il plebeo quanto svantaggioso per la nobiltà, per cui si trova privata di un eccellente mezzo a riparare la sua fortuna, ed acquistare la posizione che ne è conseguenza », *ibidem*, p. 135. È inutile dire che i progetti filonobiliari del periodo della Restaurazione non ci interessano per la loro verosimiglianza.

64 *Ibidem*, p. 135.

65 *Ibidem*, p. 32.

66 Cfr. O. Brunner, *Vita nobiliare*, cit., p. 319.

67 Cosí da criticarne poi la povertà spirituale e l'incertezza. Si veda in proposito la chiusa di *Vita nobiliare*, cit. Solo apparentemente simile è la critica alla società borghese di Habermas di cui diremo in fine.

Ciò significa di fatto puntare, piuttosto che sull'agire statale e sulla sua azione beneficante, sull'indistinzione di ordinamento sociale e giuridico per disinnescare le conseguenze esplosive d'un progresso che si ritiene — romanticamente — connaturato alla realtà ma, proprio per ciò, tale da favorire il naturale costituirsi di aristocrazie — meglio sarebbe dire forse élites a questo punto —[68] le quali sarebbero cosí disciplinate e poste a frutto, per cosí dire, per il conseguimento dell'ordine sociale. Il principio politico assoluto dello Stato diventa cosí quello aristocratico, che recuperando l'unità di stato e società (per usare questo modo comune di parlare) recupera, in effetti, l'ordinamento sociale effettivamente esistente.

Apparentato da un lato con le critiche di un Hartig, nobile e funzionario anch'egli, al sistema burocratico d'amministrazione nel quale quest'ultimo vede uno dei motivi principali che han condotto alla rivoluzione del marzo 1848, il saggio di Andrian confina cosí dall'altro lato anche con quegli scritti, apparsi nell'età della Restaurazione vera e propria, in cui la critica del sistema d'amministrazione burocratico si configura, in modo piú o meno esplicito e non senza contraddizioni, come rifiuto non solo dello Stato macchina ma, per certi versi, della stessa forma Stato assunta dall'Impero e come rivendicazione della naturalità delle istituzioni nobiliari e aspirazione, da questo punto di vista, al ritorno verso non l'antico regime ma una sorta di idealizzata società d'antico regime. Ha detto benissimo Magris che « il dispotismo odiato da Sealsfield è sí l'ottuso autoritarismo dei sovrani restaurazionali, ma può essere anche l'assolutismo illuminato di un principe riformatore o in generale qualsiasi intervento di uno Stato: per gli *aristoi* è tiranno chiunque attenti ai loro antichi diritti »[69].

E nella polemica durissima, ed omologa a quella di An-

[68] Cfr. ancora *L'Austria e il suo avvenire*, cit., p. 27, ove Andrian afferma che la vita è moto e che il moto produce disuguaglianze.

[69] Cfr. C. Magris, Nota introduttiva a Ch. Sealsfield, *La prateria del giacinto*, Torino 1974, p. XII.

drian, di Sealsfield, contro il sistema d'insegnamento, l'ordinamento burocratico, le sue regole interne, l'ottusità (programmatica in realtà) della monarchia — « Where the greatest genius would have failed, the monarchs of Austria have succeeded by the very want of genius; and by merely resorting to such common means as lie nearer to the level of common unterstandings, are neither visionary nor fantastic, and therefore seldom fail in their intended success »[70] — alla nobiltà delle province è affidato, e riconosciuto, il compito di assicurare l'identità nazionale e lo sviluppo provinciale, ed il confronto fra lo stile di vita nobiliare e quello della stessa alta burocrazia imperiale si risolve in una glorificazione del primo e nella commiserazione del secondo[71]. Ma è proprio la nobiltà esistente quella di cui si parla e la sua esaltazione sembra legarsi alla nostalgia di un ordinamento sociale visto come piú aderente alla natura umana di quello, eccessivamente uniformatore e costringente, proposto dalle forme statali. Ancora Magris ha osservato che *Austria as it is* « contiene già i principali ingredienti ideologici e letterari che appariranno nelle opere successive », apertamente letterarie, di Sealsfield e li ha indicati nel « gusto scenografico, la predilezione per le descrizioni sontuose, il taglio teatrale del racconto, la polemica antiassolutista, il risentito anticlericalismo, il fascino del mondo aristocratico, l'orgogliosa affermazione di libertà » e ha poi aggiunto che « le specificazioni e gli attributi di questa libertà ... ne rivelano tuttavia un carattere anarcopatriarcale che acquisterà con gli anni un accento sempre piú duramente autoritario, tanto piú autoritario quanto piú si fa sinceramente assertore di liberalismo »[72].

E certo è possibile qualificare come liberale la sua visione a patto di aggiungere, come Magris fa, che « Sealsfield rifiuta l'assolutismo e il clericalismo dei regimi europei perché gli appaiono tirannici e ipocriti freni imposti all'e-

[70] Cfr. Ch. SEALSFIELD, *Austria as it is*, cit., p. 108.
[71] *Ibidem*, p. 189 ss.
[72] Cfr. C. MAGRIS, Nota cit., pp. IX s.

nergia espansionista dell'individuo ... la sua è quindi una democrazia della diseguaglianza, ferocemente avversa ad ogni egalitarismo »[73]; cosí che, di fatto, per questa via egli può recuperare un principio aristocratico, piú letterariamente mediato di quello di Andrian, ma che costituisce egualmente il fondamento dell'ordine sociale.

Ancor prima di Sealsfield, un altro nobile anch'egli alla periferia dell'Impero, anch'egli uomo di molte e non lineari esperienze, come il trentino Francesco Vigilio Barbacovi aveva argomentato *Della differenza delle pene da imporsi a' delitti de' nobili e de' plebei*, a vantaggio dei primi sulla base della loro maggiore sensibilità ed educazione, qualità che renderebbero loro gravi delle pene che per il plebeo sono di poco patimento[74] e in altro opuscolo, *Della decisione delle cause dubbie nei giudizi civili*, aveva proposto che quando la soluzione fosse incerta si dovesse, salomonicamente, dividere a metà il bene in causa.

S'era attirato per ciò i fulmini d'un anonimo recensore che sull'ufficiosa Biblioteca italiana[75] gli aveva contestato l'irreale rifarsi ad una giustizia morale e non politica, quando la giustizia può solo esser politica, legata all'ordine pubblico sociale, e riposante sulla certezza estrinseca.

È evidente che una identica sottovalutazione dell'ordinamento pubblico e statale si può ritrovare nella proposta d'una differenziazione delle pene secondo la qualità della persona.

Proposta che ritroviamo in un altro autore, pure nobile e conterraneo di Barbacovi, Bartolomeo Alberti d'Enno, il quale nel 1807 aveva scritto che « Individui di una nascita piú meritevole non potranno esser giudicati da individui di una nascita men meritevole, né saran sottoposti a

73 *Ibidem*, p. XI.

74 Cfr. l'opuscolo IV di F. V. Barbacovi, *Opuscoli spettanti alla scienza del governo e della legislazione*, vol. VII, Trento 1818 (ivi anche l'opuscolo sotto cit.). Va detto che in nota a p. 3, per attenuare il senso della propria proposta Barbacovi avverte che « sotto il nome di nobile io intendo qui ogni uomo di civil condizione e civilmente educato ».

75 Cfr. la recensione in « La Biblioteca italiana », t. XII, 1818, p. 183-186.

eguali castighi » (e aveva deprecato « il progresso » per il quale « abbiamo sin anche perduta la nostra bellezza robustezza e salute, non siamo che una specie di mezzi mostri si infelicemente costituiti, che troveressimo doloroso il soggiorno dello stesso Eden »[76]).

La suggestione della vita « naturale », d'un ordine patriarcale[77] e immediatamente « giusto » attraversa cosí tutte queste teorizzazioni da Alberti a Sealsfield. E anche in Alberti costituiscono, tali suggestioni, ben piú che un atteggiamento sentimentale, la premessa per trovare, dopo la crisi degli ideali settecenteschi e dell'assolutismo illuminato, un nuovo fondamento della vita sociale.

È cresciuto il progresso, il fasto, son cresciute le rendite dei sovrani, nota Alberti, ma « si sono empite le nazioni di miserabili e malcontenti »[78]; inoltre « consideriamo i nostri governi anche i piú potenti e meglio regolati, essi sono esausti: ideano de' grandi edifizj, opere pubbliche, strade maestre, e realmente lor mancano sinanche i mezzi di ristaurare le antiche. Onora ciò grandemente le loro intenzioni, ma le risorse che immaginano essendo false, come la scienza [intende quella degli economisti] che le detta, vieppiú accellerassi la pubblica ruina »[79].

E come si è potuto constatare nell'esperienza giuseppina ciò stava per portare alla distruzione dell'Impero[80].

Né basta far buone leggi per rimediare a ciò. Cardini della sociale felicità essendo coscienza e verità « o sia le opinioni di religione e di onore, quali formano il nostro carattere, ed influiscono sopra ogni nostro sentimento »[81] queste piuttosto bisogna tutelare.

[76] Cfr. B. ALBERTI D'ENNO, *Ricerche storico-filosofiche sulle istituzioni cavalleresche, dalle quali si rilevano i principi di felicità pubblica de' gran legislatori dell'antichità*, l'opera è edita con la falsa indicazione di Lugano nel 1807. Le citaz. da p. 94 e p. 53.

[77] Cfr. *ibidem*, p. 53 e *passim*.

[78] Cfr. *ibidem*, p. 52.

[79] *Ibidem*, p. 53.

[80] *Ibidem*, p. 80.

[81] *Ibidem*, p. 55. È evidente, e ci ritorneremo sopra poi, la filiazione di

E le migliori società saranno pertanto quelle dove « potrà ciascuno soddisfare la sua vanità col fare il bene degli altri »; perciò « il primario scopo di un sistema legislativo essere deve di consolidare i mezzi onde si onori dagli uomini, non il potere, né le ricchezze, ma la sola virtú » [82]. « Ecco dunque il legislatore nell'assoluta necessità di stabilire de' diritti fondati sopra la virtú ed il rango degli avi, co' quali in mancanza di chiare prove di merito reale allontanar si possano da pubblici onori i ricchi ed i prepotenti » [83].

Diritti che infine si identificano con le istituzioni cavalleresche, erroneamente ritenute di origine « Gotica, Vandala, Normanna, feudale », mentre sono « di una origine

questi concetti dall'individualismo materialista settecentesco quanto la loro peculiare torsione entro un quadro religioso (ma forse sarebbe meglio parlare di generico deismo; e forse è eccessivo richiamarlo qui ma il riferimento all'Egitto e il silenzio sugli ebrei aveva avuto un significato preciso nella cultura sei-settecentesca — pensiamo a Toland —). Quanto alla polemica contro i guasti del progresso può valer la pena ricordare che la si ritrova, con accenti non dissimili, anche nel pensiero democratico dell'area germanica del tempo; cfr. sul punto N. MERKER, *Alle origini dell'ideologia tedesca*, Bari 1977, *passim*; e anche *Katolizismus, konservative Kapitalismuskritik und Frühsozialismus bis 1850*, hrsg. von A. LANGNER, Paderborn-Wien 1975.

[82] E prima aveva detto che essendo la vanità ciò che distingue l'uomo dall'animale nelle società nelle quali non si riconosce altra preminenza che quella delle ricchezze « l'uomo rivolge tutti i suoi pensieri all'acquisto ed allo sfoggio delle ricchezze. La sua maniera di vivere, di vestirsi, di cibarsi, la sua abitazione, i suoi rapporti, educazione e sentimenti non sono piú alla felicità diretti, ma alla sola ostentazione dell'opulenza, sicché gli si crea un'infinità di bisogni fittizi, quali senza arrecargli alcun utile reale, l'ingombrano di cure ed affanni .... Tale funesto sregolamento della sua vanità rivolgendo tutti i suoi sentimenti all'avarizia ed al fasto, estingue in lui ogni sociale virtú, e portando la sua emulazione alla ricerca di oggetti frivoli e di vano lusso, cagiona il deperimento delle arti utili e necessarie; sicché tali nazioni [quelle cioè dove si valutano solo le ricchezze] vantando ricchezze, commercio, circolazione, arti, scienze e civilizzazione, formano lo stato di società più misero ed infelice ». Dove invece si riconosce la preminenza alla virtú, si stimeranno solo le scienze utili, la beneficenza, la lealtà, il ben regolato valore, « tutto ciò che può condurre alla privata e pubblica felicità ». Ed essendovi la vanità ben diretta qui « deve naturalmente formarsi lo stato di unione socievole piú concorde, piú stabile, piú prosperoso, e più felice ». Le citz. da B. ALBERTI D'ENNO, *Ricerche storico-filosofiche*, cit., p. 18-20.

[83] *Ibidem*, p. 21.

antichissima, quasi forse cosí antica che li fondamenti delle nostre società, e si confondono in que' famosi sistemi di religione, che ad una remotissima epoca, innalzarono l'Asia minore e l'Egitto al colmo della civilizzazione e della felicità »[84].

Sono dunque pressoché naturali: e solo mettendole in onore si potranno attribuire i « pubblici onori » degnamente; non solo, si avrà una società che non si farà governare né da ricchi, né da guerrieri, né da sacerdoti, né dalla plebe, ma soltanto da una autorità che « sia dagli avi illustri, e dalle azioni eroiche legittimata »[85], vale a dire da un monarca la cui stirpe si manterrà sovrana finché in essa durerà l'animo eroico.

La lunghezza delle citazioni può sembrare eccessiva rispetto al risultato cui infine giunge Bartolomeo Alberti nella sua esaltazione del principio aristocratico-cavalleresco come fondamento della società. L'asse del suo discorso, piegato in senso morale talvolta e lontano, ovviamente ed inevitabilmente, dalle preoccupazioni piú strettamente politiche di Andrian, come dall'individualismo di Sealsfield, dalla fiducia in una organizzazione amministrativa vivificata dalla devozione al sovrano di Novalis o Hormayr, semmai affine, ma solo per certi versi, all'esaltazione della nobiltà di Schlegel, e sul quale pure si dispongono tutti i temi che abbiamo visto combinarsi nella polemica filonobiliare ed antiburocratica — eroi, religione, monarchia, aristocrazia — è, altrettanto evidentemente, costruito sulla base delle riflessioni dell'illuminismo settecentesco. Basta ricordare il legislatore, la civilizzazione, la vanità fondamento dell'agire umano, il richiamo al buon selvaggio Ottaita, il mito degli antichi Imperi (gli stessi di Volney tra l'altro), della Cina e del Perú, nonché gli autori citati, da Voltaire a Condillac a G. R. Carli.

Non si vuole in tal modo proporre nel commendatore dell'ordine di Malta Bartolomeo Alberti d'Enno, imparen-

[84] *Ibidem*, p. 16.

[85] *Ibidem*, p. 67.

tato strettamente con l'arcivescovo di Vienna Migazzi [86], patrizio trentino e nobile imperiale, un teorico sconosciuto cui far posto nella storicistica galleria dei pensatori illustri — anche se varrebbe forse la pena di approfondirne un poco la conoscenza —, bensí mettere in rilievo la ramificazione e diffusione che i temi trattati nel nostro lavoro hanno, e come teoriche — o se è troppo, teorizzazioni — sicuramente conservatrici utilizzino, al pari di quelle « progressive », in una commistione ardua da decifrare con una considerazione meramente filologica e non già ideologicamente orientata, gli stessi strumenti culturali settecenteschi.

Il che comprova, infine, quanto sia pressante, anzi ineludibile, nel periodo che segue lo sconvolgimento rivoluzionario, l'esigenza di rilegittimazione del potere e di riorganizzazione della società una volta preso atto della irreversibilità della crisi dell'antico regime.

È indubbiamente possibile legare fra loro i diversi autori di cui s'è parlato proponendo una storicistica evoluzione della polemica nobiliare e antiburocratica, da Bartolomeo Alberti a Andrian, col metterne in luce la progressiva ragionevolezza verso la forma Stato [87]. In tal modo anche queste posizioni potrebbero rientrare nella generale evoluzione dello spirito del mondo ottocentesco verso il liberalismo e lo Stato di diritto; tanto piú riferendole, concretamente e correttamente — sia chiaro —, alla situazione di determinati gruppi sociali.

Ma, cosí facendo, mi sembra vadano perse altre sollecitazioni interpretative offerte da questi testi.

[86] E val la pena di ricordare il ruolo di Migazzi nel promuovere l'opposizione cattolica al giuseppinismo, cfr. J. Droz, *Le romantisme*, cit., pp. 249 ss. Su Bartolomeo Alberti notizie in F.F. Alberti d'Enno, *I signori de Enno ora conti degli Alberti d'Enno, memorie storiche-genealogiche*, in « Tridentum », 1906, 7 (a. IX-X). In generale sulla famiglia cfr. C. Donati, *Ecclesiastici e laici nel Trentino del Settecento (1748-1763)*, Roma 1975, *passim*.

[87] Forma Stato su cui cfr. ancora F. Engel-Jánosi, *Die Theorie vom Staat in Oesterreich 1815-1848*, in « Zeitschrift für öffentliches Recht », 1921, II.

Ancora recentemente Winter in un prezioso lavoro dedicato a *Romantismus, Restauration und Frühliberalismus im österreichischen Vormärz* ha individuato in F. Schlegel e A. Müller i piú rappresentativi pensatori della Restaurazione austriaca distinguendo fra loro proprio a seconda della rispettiva posizione verso lo Stato: completamente rifiutato dal primo, che prefigura una organizzazione sociale a base patriarcale e religiosa nella quale la famiglia si connette organicamente alla gilda; accettato, su base cetuale, dal secondo, le cui concezioni risentirebbero o rientrerebbero perciò già nel clima del *Vormärz*, costituendo fra l'altro, proprio per questa commistione di elementi cetuali e statali, uno degli spirituali antenati dello Stato corporativo del XX secolo [88].

Ma una volta che il pensiero della Restaurazione sia cosí caratterizzato, esso può facilmente venir criticato e messo da parte (magari ponendolo alle origini di una linea « negativa » che accompagna il pensiero e l'evoluzione costituzionale moderna).

Che le critiche siano facili lo dimostrava già Stahl quando scriveva a proposito di Müller « i suoi *Elementi di politica* [cioè gli *Elemente der Staatskunst* del 1809] sono una polemica profonda e sicura contro le teorie moderne, una delle piú nobili apologie del Medio Evo; ma non sono un libro per la istituzione e il reggimento di uno Stato nell'età nostra », aggiungendo poi, con logica ineccepibile, « il difetto comune agli scrittori contro-rivoluzionari è questo: che essi nel sistema rivoluzionario non riconoscono alcun motivo vero, e però devono ammettere di necessità che il passato basti del tutto al presente e all'avvenire; il che è falso, perché se bastasse non sarebbe avvenuta nessuna rivoluzione » [89].

[88] Cfr. su questo punto in particolare E. WINTER, *Restauration und Frühliberalismus im österreichischen Vormärz*, Wien 1968, p. 136. Per le altre affermazioni fatte nel testo cfr. pp. 105-136. Dello stesso A. cfr. anche *Revolution, Neoabsolutismus und Liberalismus in der Donau-Monarchie*, Wien 1969.

[89] La citaz. da F. J. STAHL, *Storia della filosofia del diritto*, trad. it. del primo vol. della *Philosophie des Rechts*, Torino 1855, p. 615. Per la

Non diversamente, in altri campi, una volta legata l'idea di Restaurazione al classicismo si è potuto identificare romanticismo e liberalismo ed unificare nazionalisticamente, nel nome della comune polemica contro l'assetto dell'Impero, ogni opposizione ad esso, ponendola, penso qui naturalmente all'esperienza italiana in primo luogo, alle origini del Risorgimento nazionale.

È quella « leggenda rosa » di cui molto opportunamente ha parlato di recente, rimettendo le mani nella cultura milanese dell'età della Restaurazione, La Salvia [90].

E leggenda resta, anche se a coonestarla furono per primi gli stessi contemporanei: Pellico in persona ricordava come di fronte alla continua azione di polizia nei riguardi del « Conciliatore » accadesse che « romantico [fosse] riconosciuto per sinonimo di liberale, né piú [osassero] dirsi classicisti fuorché gli ultra e le spie » [91].

Né si tratta d'una questione solo italiana. Restando ai protagonisti del nostro lavoro si può ricordare come Hormayr, caduto in disgrazia a Vienna, venisse accusato, persino lui, lo ricorda anche Sealsfield nelle ultime pagine di *Austria as it is*, di liberalismo.

Ma una volta delimitato e classificato in modo cosí ristretto il pensiero — ed i protagonisti — della Restaurazione, si perde la possibilità di cogliere l'effettiva influenza della riflessione conservatrice o reazionaria per lo sviluppo dei modi di organizzazione del potere e della società nell'Europa otto-novecentesca.

posizione di Stahl, la cui figura non richiede presentazioni, cfr. C. ROEHRSSEN, *Apologia di Paul Laband*, cit.

[90] Cfr. G. La SALVIA, *Giornalismo lombardo*: *gli « Annali universali di Statistica »* (*1824-1844*), Roma 1977.

[91] Cit. in C. SPELLANZON, *I primi anni della restaurazione austriaca in Lombardia e il movimento politico e culturale a Milano*, in *Storia di Milano*, a cura della Fondazione Treccani degli Alfieri, vol. XIV p. 63. Peraltro già Salvatorelli, secondo ricorda lo stesso Spellanzon, aveva osservato che negli scritti apparsi sul « Conciliatore » la dittatura rivoluzionaria è vista, e criticata, come « nuova incarnazione della ragion di stato assolutistica ».

Una influenza questa che si rivela tutt'altro che limitata alle sole esperienze illiberali, come quelle fasciste o corporative, bensí notevolissima entro la dominante vicenda liberalborghese, per l'evoluzione almeno di una parte di essa, proprio per una comunanza di radici culturali e di problemi. E, rispetto ai temi trattati nel lavoro, valga il vero.

Recentemente è stata ricordata l'importanza dell'elaborazione della figura e ruolo del sovrano nella dottrina giuridica tedesca del XIX secolo per la comprensione dello Stato otto e novecentesco, facendola risalire fino a Stahl [92].

Ma quando leggiamo in Stahl che « la monarchia non è una semplice istituzione di utilità perché ha il suo significato etico assoluto e sostanziale come istituzione d'una autorità morale e superiore agli uomini » [93] e piú tardi in Gerber che « il concetto della potestà regia appartiene solo in parte al dominio del diritto. Esso si basa sull'ordine, in parte giuridico ed in parte sociale, della vita statale » [94] sembra trasparente l'influenza, direi non solo in Stahl ma anche in Gerber, della rivalidazione data al monarca in quanto sovrano dai teorici della Restaurazione [95].

[92] Cfr. l'eccellente saggio di A. BALDASSARRE, *Le ideologie costituzionali dei diritti di libertà*, in « Democrazia e diritto », XVI, 1976, p. 265-302, specie pp. 272 ss.

[93] Cfr. F. J. STAHL, *Storia*, cit., p. 646.

[94] Cfr. C. F. GERBER, *Sui diritti pubblici*, Milano 1971, p. 49. L'opera uscí nel 1852. Su questi temi cfr. in generale E. W. BÖCKENFÖRDE, *La storiografia costituzionale tedesca nel secolo decimonono. Problematica e modelli dell'epoca* (archivio FISA, 11), Milano 1970, e da ultimo l'importante M. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica nell'ottocento tedesco*, Milano 1979.

[95] E ci si può chiedere forse a questo proposito se l'evoluzione d'una teoria dello Stato e del potere incentrata sulla nozione di sovranità vista come inerente alla vicenda della formazione dello Stato moderno (o meglio della formazione dei modi di organizzazione del potere nell'età moderna) non sia troppo lineare proprio in quanto trascura non i teorici della Restaurazione — che un autore come C. Schmitt conosce e utilizza largamente — bensì una loro storicizzazione; cioè trascura lo scarto che essi presentano — e provocano — rispetto alla tendenza che andava

Un secondo punto riguarda la nozione di aristocrazia.

Già Mannheim aveva sottolineato la scoperta da parte del pensiero romantico del « principio » della nobiltà, estratto dal dato di fatto dell'esistenza storica d'una nobiltà, e come sulla base di tale visione si renda conseguentemente possibile rappresentare lo sviluppo storico della nobiltà come lotta tra principi confliggenti[96] secondo quello che abbiamo visto essere uno degli elementi centrali del progetto di rilegittimazione della società e dello Stato ad esempio di Andrian, sempre per restare ai nostri autori.

Recentemente, sia pur in una rapida sintesi, Schiera ha allargato il campo delle osservazioni di Mannheim[97] — cui peraltro non si rifà direttamente — mostrando il rapporto esistente fra il principio di nobiltà e l'idea di

emergendo, mi sembra, alla messa in crisi del ruolo del monarca/sovrano — in quanto legato all'esperimento dell'assolutismo illuminato — e favorevole ad una diversa definizione di sovranità. Tendenza in fondo alla quale poteva stare l'eliminazione — effettivamente proposta da Kelsen ad esempio — della nozione stessa di sovranità. Ma rispetto a quest'ultimo punto va detto che Kelsen proviene egli stesso da quella tradizione giuridica germanica di cui si è detto e che perciò la sua proposta « abrogativa » si può leggere anche come soluzione radicale d'una questione giuridicamente imbarazzante proprio a causa della sua inestinguibile socialità (come aveva detto Gerber). Sul principio monarchico — parallelo di quel principio aristocratico di cui si è parlato — inteso però come « stadio finale » dell'investitura per grazia divina, cfr. O. Brunner, *Dalla investitura per grazia di Dio al principio monarchico*, in *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, Milano 1970, pp. 165-199. Il saggio, per altri profili, convalida quanto si afferma nel testo.

[96] Cfr. K. Mannheim, *Conservative Thought*, cit., p. 129. Continuando a dar corso alle suggestioni emergenti a lato del lavoro ci si può chiedere quanto ciò influisca sulla valutazione che dell'aristocrazia germanica ha dato la medievistica tedesca le cui linee interpretative ha ancora da ultimo delineato G. Tabacco, *Il cosmo del medioevo come processo aperto di strutture instabili*, in « Società e storia », 1980, n. 7, specie pp. 11-14. Sottolinea d'altronde l'influenza di Schlegel su talune proposte interpretative della medievistica italiana dello stesso periodo F. Chabod, *Studi di storia del Rinascimento* (1950), in *Scritti sul Rinascimento*, Torino 1967, p. 185.

[97] Mannheim nel suo saggio, pubblicato come s'è detto, nel 1927, aveva prospettato la derivazione del pensiero marxiano da quello romantico-conservatore e soprattutto l'assorbimento di alcune peculiari caratteristiche di questo, contrapponendolo però ad un pensiero borghese d'impronta razionalista erede dell'Iluminismo settecentesco.

élite e per questa via, piú in generale, l'evoluzione costituzionale europea [98].

Un terzo e ultimo — di questa relazione — punto riguarda le c.d. autonomie locali o il decentramento; in ogni modo la polemica contro lo Stato accentrato ed in quanto tale burocratico.

Tradizionalmente vi è stata la tendenza a vedervi il frutto di istanze « democratiche » e comunque intese alla maggior partecipazione dei cittadini entro lo Stato. Abbiamo visto come tali istanze si potessero connettere in effetti anche ad un programma aristocratico ed in questo modo entrassero nella lettura che vien fatta della realtà inglese e americana.

Se noi riprendiamo in mano uno dei testi piú famosi della polemica liberale ottocentesca contro l'accentramento, vale a dire l'opera di Rudolf Gneist sul *self-government* inglese (il cui nocciolo tematico è già esplicito nei lavori della fine degli anni cinquanta), o la stessa *Verwaltungslehre*, di Lorenz von Stein, della seconda metà degli anni Sessanta, troviamo in realtà a fondamento della lettura del caso inglese nel primo, e a motivare la scelta delle autonomie locali nel secondo, di nuovo il rapporto fra autonoma organizzazione della società — la stessa autonoma organizzazione che altri descrive in termini cetuali prima del 1848 — e ruolo locale dell'aristocrazia, meglio, del principio aristocratico.

Ciò significa, io credo, che anche queste letture — alternative per molti versi a quelle che saran dominanti nella seconda metà del secolo — restan prigioniere del dilemma costituzione democratica-amministrazione burocratica [99] che

[98] Cfr. P. SCHIERA, *Aristocrazia*, in *Il mondo contemporaneo*, vol. IX: *Politica e società*, I, Firenze 1979, pp. 37-50.

[99] Brunialti presentando al pubblico italiano una traduzione-adattamento del lavoro di Gneist ne riferisce un giudizio relativo alle riforme elettorali realizzatesi in Gran Bretagna dal 1882 in poi, e che modificano il sistema di autogoverno, e secondo il quale « la lotta per l'eguaglianza [politica delle « classi inferiori »] ..., diede un carattere acuto alle riforme sociali, amministrative e politiche, rendendo vieppiú democra-

trova le proprie radici nella visione dello Stato come Stato organico — e quindi antiburocratico e antiindividualista — proposto dal pensiero della Restaurazione. Ed anche in questo caso non siamo di fronte a mere filiazioni di stampo idealistico. È la antropologia, come è infine il caso di dire, della Restaurazione, con la sua affermazione della naturalità della nobiltà e quindi del principio aristocratico, e delle comunità organiche locali — e del principio dell'associazione — che agisce e condiziona il quadro di riferimento e di pensiero.

Né va dimenticato che nel periodo in cui l'ideologia costituzionale borghese e liberale si andava a sua volta incarnando nelle istituzioni degli stati nazionali tali incontri ideologici si potevano osservare concretizzati nell'esperienza costituzionale e culturale dello stesso impero asburgico, nel quale la posizione dell'imperatore era, di necessità si potrebbe dire, cosí fortemente sottolineata che ci si poteva chiedere se la monarchia fosse anche uno Stato, dove la richiesta di autonomie locali aveva visto nel 1848 concordi i democratici piú avanzati ed i sostenitori del passato feudale, e piú tardi la socialdemocrazia apprezzare lo Stato burocratico ed accentrato come la grande borghesia industriale austrotedesca contro le rivendicazioni d'autonomia della proprietà terriera [100], dove al contempo strutture cetuali perduravano fino alle soglie della prima guerra mondiale, dove, proprio per tale struttura costituzionale, infine, e non a caso dunque, Stein poteva metter

tica la costituzione, e burocratica l'amministrazione ». Cit. in A. Brunialti, *Il diritto pubblico inglese e la sua trasformazione*, prefazione a R. Gneist, *L'amministrazione e il diritto amministrativo inglese*, vol. III, p. I della II serie della Biblioteca di scienze sociali, Torino 1896, p. 41. Su Gneist per quanto ci interessa v. anche C. Roehrssen, *Lo stato di diritto secondo R. von Gneist ovvero dell'ideologia come reazione*, in « Materiali per una storia della cultura giuridica », a cura di G. Tarello, VII, 1977, pp. 13-35.

[100] Non è il caso di addentrarsi nella bibliografia su questi temi. Ci si limita a segnalare la testimonianza d'un protagonista come O. Bauer, di cui cfr. O. Bauer, *Tra due guerre mondiali? La crisi dell'economia mondiale, della democrazia e del socialismo*, Torino 1979, pp. 311 ss. e, in generale, A. Agnelli, *Questione nazionale e socialismo. Contributo allo studio del pensiero di K. Renner e O. Bauer*, Bologna 1969.

a punto la sua « scienza per la crisi », nella quale il problema della modernizzazione dell'assetto sociale ed economico si legava ai dati tradizionali della valorizzazione delle comunità locali e del principio di associazione, al fine di ottenere, con la partecipazione dei cittadini allo Stato, e il rafforzamento di questo, e il mantenimento, pur in presenza dello sviluppo capitalistico, d'una struttura organica della società, e dove riesce a divenire scienza dominante quella scienza dell'*amministrazione* che altrove, negli Stati nazionali continentali, viene sconfitta (viene sconfitto il progetto di società e di legittimazione del dominio cui essa dà corpo nella versione di Stein) dalla assolutizzazione della scienza dei giuristi e dalla entificazione giuridica dello Stato. Fatti questi ultimi che, attraverso le manipolazioni della tecnica giuridica, contribuiscono a cancellare le tracce visibili del pensiero conservatore e reazionario dalla apparenza costituzionale dello Stato liberale, senza eliminarne gli effetti tuttavia.

Ed è la crisi di quello stesso Stato liberale — variamente riformato — che conduce ora ad interrogarsi sulla peculiarità dell'esperienza costituzionale asburgica di cui la polemica antiburocratica e filonobiliare della prima metà del XIX secolo ci ha permesso di porre allo scoperto qualche aspetto.

Il che si è fatto evidentemente non per riproporre tale esperienza, bensí perché, se la società borghese è davvero quel parassita delle civiltà preborghesi di cui parla Habermas, sia pure non senza cautele, in Austria la sua azione è stata piú lenta e contrastata, si sono sviluppati anticorpi e meccanismi di resistenza, che alla fine, come abbiamo visto, sono in realtà divenuti parte costitutiva della stessa espressione politico-giuridica di quella società e che ci permettono di riconoscerne l'operare nella « modernità », sottraendoci cosí all'illusione manichea d'un progresso costituzionale e culturale sicuramente positivo, ancorché bisognoso di riforme o rivoluzioni, e di riaprire cosí la possibilità d'una riflessione, oltre le antitesi della società borghese.

Lo sviluppo delle riforme asburgiche nello Stato di Milano

di *Carlo Capra*

1. Per misurare la portata e l'incidenza degli interventi che nel corso del secolo XVIII trasformarono le strutture politiche e amministrative dello Stato di Milano è necessario, a rischio di ripetere cose note, partire da un esame della situazione che gli austriaci trovarono in Lombardia, e che si conserverà d'altronde pressoché inalterata fino agli anni quaranta.

Alcuni studi recenti, dovuti in particolare a Aldo De Maddalena, Domenico Sella e Giovanni Vigo, ci hanno presentato dell'età spagnola un'immagine notevolmente diversa dal quadro a tinte fosche consacrato da una lunga tradizione letteraria (da Pietro Verri al Cattaneo e al Manzoni) e confermato per l'essenziale dai classici lavori di Pugliese e Chabod. Spostando il centro dell'attenzione dalla sfera politico-amministrativa alla vita economica, e dalle città alle campagne, questi autori hanno contrapposto al collasso secentesco delle manifatture e dei traffici urbani la rinnovata vitalità del settore agricolo, e nell'afflusso di capitali e di capacità imprenditoriali verso la terra hanno visto non il braudeliano « tradimento della borghesia », bensí l'apertura di una « nuova frontiera » del progresso economico, destinata a preparare di lunga mano le fortune industriali della regione.

Ne esce di conseguenza attenuato, e per certi aspetti addirittura rovesciato, il tradizionale verdetto negativo sul mal governo spagnolo, cui si soleva addebitare in passato la rovina della prosperità lombarda. Sia pure « inconsapevolmente — è questo il giudizio di Sella condiviso da

Vigo — i dominatori spagnoli prepararono il terreno alla grande opera di ristrutturazione e di livellamento che i loro successori austriaci avrebbero un giorno cercato consapevolmente di portare a compimento. Sotto i colpi del fiscalismo spagnolo, infatti, le vecchie strutture dello stato cittadino, se non vennero di certo demolíte, furono però duramente scosse; le distanze fra città e campagna, per quanto non soppresse, vennero in piú punti sensibilmente accorciate; e proprio in quel periodo sventurato cominciarono a farsi faticosamente strada ... certe idee di uguaglianza giuridica e di libertà economica indispensabili alla formazione di un clima di opinione favorevole alle riforme » [1]. In fin dei conti, ciò che Maria Teresa e Giuseppe II « spazzarono via cosí efficacemente e irreversibilmente, non erano che le macerie di un edificio ormai in rovina » [2].

A prescindere dalla validità e dall'importanza dei risultati particolari, sui quali non è qui possibile soffermarsi, è certo da salutare con soddisfazione il soffio d'aria fresca che questi studi (in linea con una tendenza oggi assai diffusa a privilegiare le continuità e le *croissances* piuttosto che le fratture e le crisi) hanno portato in una tradizione storiografica piuttosto pigra e stagnante, incline ad accogliere talvolta acriticamente luoghi comuni e formule buone a tutti gli usi come quella venerabile della « decadenza » e quella piú recente della « rifeudalizzazione ». Al tempo stesso, non trovo del tutto convincente questa visione del cammino verso la modernità e l'industrializzazione come una specie di corsa a staffetta in cui ciascuno ha fatto la sua parte, e in cui la fiaccola caduta dalle mani

[1] D. Sella, *Fiscalismo spagnolo e crisi dell'economia cittadina*, relazione presentata al Convegno di studi *Istituzioni e attività finanziarie milanesi dal XIV al XVII secolo*, Milano, 20-22 ottobre 1977 (in corso di stampa); G. Vigo, *Fisco e società nella Lombardia del Cinquecento*, Bologna 1979, p. 268.

[2] D. Sella, *Crisis and Continuity. The Economy of Spanish Lombardy in the Seventeenth Century*, Cambridge (Mass.) - London 1979, p. 147. Cfr. anche A. De Maddalena, *A Milano nei secoli XVI e XVII. Da ricchezza « reale » a ricchezza « nominale »?*, in « Rivista storica italiana », LXXXIX, 1977, pp. 539-561.

della città viene raccolta, prima ancora di spegnersi, dall'« anima rurale » lombarda. Ma quale che sia il giudizio da dare sulle capacità di tenuta o di ripresa dell'economia lombarda nel suo complesso, ciò che mi sembra opinabile, in mancanza almeno di prove piú sostanziose di quelle che Vigo o Sella hanno potuto fornire, è attribuirne in tutto o in parte il merito all'azione, consapevole o meno, del governo spagnolo. Non tanto per il segno negativo di tale azione, indiscutibilmente rivolta innanzi tutto ad accrescere la pressione fiscale, quanto piú in generale per la sua inefficienza, per la scarsa rispondenza delle realizzazioni alle intenzioni, buone o cattive che fossero (e proprio le vicende del censimento ordinato da Carlo V sono illuminanti in proposito). Quando Vigo scrive: « La monarchia, anche una monarchia temperata e contraddittoria come quella spagnola, superò le fratture del mondo signorile, ponendo le basi per la costruzione dello Stato assoluto » [3], ho l'impressione che attribuisca al potere monarchico una forza e una capacità di intervento che non possedeva. Nello Stato di Milano prima delle riforme, in realtà, non esisteva un potere unitario, e tanto meno un potere assoluto sia pure in formazione; ma, sono parole di G. Chittolini, « un sistema di giurisdizioni particolari, di autonomie, di feudi, di privilegi, di immunità, su cui si reggono gli stati regionali sino alla fine del XVIII secolo ... un sistema confuso e disorganico che allora appunto susciterà le critiche scandalizzate degli illuministi e dei riformatori » [4]; un equilibrio di forze e di poteri che appunto nello Stato regionale hanno trovato un luogo di mediazione e un principio di organizzazione, non di superamento. Sí che, per citare il Pugliese, « ancor sotto Spagna, e persino ai primordi del regno di Maria Teresa, lo Stato conservava molti caratteri di una confederazione, o meglio di una unione di stati sotto il medesimo sovra-

[3] G. Vigo, *Fisco e società*, cit., p. 265.

[4] G. Chittolini, *Alcune considerazioni sulla storia politico-istituzionale del tardo Medioevo: alle origini degli « stati regionali »*, in « Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento », II, 1976, p. 417.

no » [5]. E a Milano la lontananza del monarca, e la sua diffidenza nei confronti dei governatori inviati a rappresentarlo, non permisero neppure che si compissero quei modesti passi avanti verso un accentramento dei poteri che pur caratterizzarono, nel Cinque e nel Seicento, altri stati d'origine cittadina come il Granducato di Toscana e persino la Repubblica di Venezia.

Va poi precisato che, come ha riconosciuto di recente lo stesso Chittolini, « di tutti i corpi particolari che vengono a comporre il quadro variegato delle istituzioni locali nello Stato regionale, la città è di gran lunga il principale, il vero grande interlocutore del potere centrale » [6]. La città ovvero, per essa, quel ceto patrizio che « solo nell'Italia centro-settentrionale ... emerso dalla fioritura comunale, seppe proporsi ed imporsi come unica possibile classe dirigente e assorbire, senza scorie e strascico di ricordi, la vecchia nobiltà; e seppe perpetuare il suo dominio per tutta l'età dell'antico regime, sin sulla soglia dello scorso secolo » [7].

Né l'assolutismo, né il dualismo principe-ceti tipico dell'Europa centrale sono categorie applicabili alla complessa realtà lombarda del Seicento e del primo Settecento. Si potrebbe semmai parlare, per quest'ultima, di una distribuzione dei poteri fra tre livelli, o meglio fra tre sfere solo in teoria subordinate gerarchicamente l'una all'altra, nella pratica, invece, complementari e spesso concorrenti e rivali. Rileggiamo questo passo dei *Pensieri sullo stato politico del Milanese* di Pietro Verri:

« Un governatore scelto fra i piú illustri soggetti della Corona veniva a risiedervi per tre anni ... Egli aveva il sommo comando dell'armata ed era luogo-tenente del monarca. Ma un forestiere per lo piú militare, ignorando la lingua, le leggi, i sistemi; alla

[5] S. PUGLIESE, *Condizioni economiche e finanziarie della Lombardia nella prima metà del secolo XVIII*, in *Miscellanea di storia italiana*, LII, Torino 1924, p. 18.

[6] G. CHITTOLINI, *La formazione dello stato regionale e le istituzioni del contado. Secoli XIV e XV*, Torino 1979, p. XXXI.

[7] M. BERENGO, *La città di antico regime*, in « Quaderni storici », IX, 1974, n. 27, p. 670.

testa d'un governo che era un vero *intricatissimo labirinto*, nel quale i nazionali medesimi piú volte trovavansi nell'incertezza, avendo da un lato il corpo rispettabilissimo del clero che faceva valere i privilegi, le immunità, la giurisdizione propria; dall'altro il corpo potente del senato e de' togati, padroni della vita, delle fortune private e pubbliche e degli affari; con a fronte il corpo non meno poderoso dei nobili che possedeva il secreto del catasto dei carichi delle terre, reggeva la vettovaglia della città, aveva ligie tutte le arti, i mestieri, la mercatura ed i cittadini tutti: un governatore in tal sistema politico ritornava nella Spagna tanto ignorante delle cose milanesi, quanto allorché vi era venuto » [8].

Se prescindiamo dalla Chiesa, vero stato nello Stato (problema che dovrà purtroppo restare al margine del mio discorso), erano dunque le magistrature (Senato, Magistrato ordinario, Magistrato straordinario) e i corpi civici (decurionati) le forze con cui il potere sovrano doveva soprattutto fare i conti: detentrici le prime di attribuzioni in prevalenza giudiziarie (donde il nome di « tribunali » con cui erano spesso chiamate), competenti i secondi in materia di riparto e riscossione delle imposte e in tutti quei settori che presto rientreranno nel concetto di « polizia ». Ma va subito aggiunto che nell'una come nell'altra sfera un peso preponderante era esercitato dal patriziato della capitale, che da un lato occupava la maggior parte dei seggi nelle magistrature, dall'altro controllava (attraverso il vicario di provvisione) la presidenza della Congregazione dello Stato (raggruppante gli oratori delle città e i sindaci dei contadi) ed era in grado di far sentire direttamente la propria voce attraverso il Consiglio generale di Milano e i suoi organi. Si spiegano cosí, con questa duplice presenza, non solo le sovrapposizioni di competenze tra sfera civica e sfera statale (per es. in materia annonaria o in materia di viabilità), non solo le concomitanti ambascerie inviate al sovrano o ai pontefici, ma anche il fatto che nei momenti di crisi le magistrature tendessero a regolare il proprio comportamento su quello del consiglio decurio-

[8] P. VERRI, *Pensieri sullo stato politico del Milanese nel 1790*, in *Scritti vari*, a cura di G. CARCANO, 2 voll., Firenze 1854, vol. II (Appendice) pp. 3-4.

nale di Milano, e non viceversa. Per esempio nel dicembre del 1745, quando l'esercito spagnolo si avvicinava a Milano, fu la Cameretta a decidere l'invio di una deputazione al campo nemico, cui si aggregarono poi due rappresentanti del Senato, « solito a secondare l'esempio » come osservava il residente veneto [9].

Si intende che questo peculiare rapporto che vigeva tra i sudditi e il sovrano, al quale, come scriveva il Verri con qualche esagerazione, non rimaneva « se non la nomina alle cariche, l'immagine sulle monete ed il nome alla testa degli editti » [10], si sostanziava anche di elementi ideologici, sui quali non è purtroppo ora possibile indugiare. Basti osservare che se la supremazia sociale del patriziato si giustificava con ragioni comuni a tutti i ceti nobiliari (« essendo per altro ordinata da Dio la gerarchia degli uomini, quali non devono essere tutti dello stesso ordine, né della sfera uguale » [11]), nei confronti del principe invece questa visione gerarchica e organicistica della società lasciava il posto ad argomentazioni tratte dal repertorio giusnaturalistico e contrattualistico europeo. « Fra il principe ed i sudditi è scambievole il diritto, che ne forma il legame », affermava con forza Gabriele Verri ancora nel 1760 [12]: al primo spettavano « l'alto dominio », l'obbligo della difesa e della conservazione dello Stato e la suprema facoltà legislativa; ai secondi, o meglio ai loro magistrati,

[9] Venezia, Archivio di Stato, *Senato III Secreta, Dispacci Ambasciatori, Milano*, filza 190, dispaccio, n. 188 del residente Giovanni Domenico Imberti, 10 dicembre 1745. Cfr. ivi, filza 180, dispaccio n. 75 del residente Orazio Bartolini, 28 ottobre 1733: « Qui sempre sussiste l'avvisata Giunta [la Giunta di governo nominata dal governatore austriaco Daun prima di abbandonare Milano] ma come quest'è composta di soggetti patricii e benestanti, ha piú che dell'immagine del governo, di quella della città ».

[10] *Pensieri sullo stato politico*, cit., p. 5.

[11] Cosí in una supplica a stampa della città di Milano al principe Eugenio di Savoia, non datata ma del maggio 1714; una copia in Milano, Archivio Storico Civico, *Dicasteri*, cart. 176.

[12] G. VERRI, *Memorie istorico-politiche della Lombardia austriaca per apparecchio della sua istoria presentata a S.A.R. il serenissimo Arciduca Giuseppe*, Milano, Biblioteca Nazionale Braidense, ms. A5 XIII 28, p. 60v.

il compito di interpretare e applicare le leggi. Era un aspetto di quella ideologia giuridica che, esaltando a dismisura « l'autonomia del pensiero giuridico ed il potere del ceto ministeriale », come ha scritto Ajello, cioè « fornendo soluzioni giuridiche endogiurisprudenziali al problema della certezza, aveva rafforzato la funzione di mediazione arbitraria dei grandi tribunali anche contro il potere delle corti » [13]. Dove tutto ciò potesse portare ce lo dice Luigi Giusti, referendario del Dipartimento d'Italia, in un suo scritto del 1765, *Riflessioni sopra i magistrati e le leggi di Milano*:

« Difatti — osservava — dall'ampia collezione degli ordini del Senato di Milano pubblicata nel 1743, per tutto appare un corpo che detta leggi senza consultare l'oracolo del principe; che dispone sovranamente e regola le materie piú delicate, come sono quelle ove de' confini si tratta delle due podestà civile ed ecclesiastica; e fa provvedimenti da osservarsi perpetuamente da tutti ... nel mentre che a termini delle Costituzioni caroline il sovrano non può fare né editti, né rescritti, né grazie, se dal Senato non sono approvate » [14].

Ma ce lo dicono anche episodi come questo del 1721: poiché un sindaco fiscale si era messo a perseguire i colpevoli di « sfrosi » nel Novarese, senza risparmiare neppure i nobili, la Congregazione dello Stato inviò al proprio agente a Vienna, il marchese Torelli, un'energica protesta diretta al principe Eugenio, in cui troviamo scritto che il contrabbando, certamente, era illegale, ma « che le leggi promulgate dal Principe non hanno altro effetto, che il bene pubblico, ed in conseguenza ne viene ordinata dal medesimo l'esecuzione, secondo le circostanze » [15].

[13] R. AJELLO, *La rivolta contro il formalismo giuridico*, in *La formazione storica del diritto moderno in Europa, Atti del III Congresso internazionale della Società italiana di storia del diritto*, 3 voll., Firenze 1977, vol. II, p. 734.

[14] Una copia di questa memoria inedita è conservata nell'Archivio Carli di Capodistria, filza 1495, ins. 7 secondo il catalogo di F. MAJER, *Inventario dell'antico Archivio municipale di Capodistria*, Capodistria 1909; un'altra copia si trova presso la Nationalbibliothek di Vienna, *Handschriftensammlung*, ms. 12979.

[15] La Congregazione dello Stato al marchese Torelli, 7 marzo 1721, in

2. Le considerazioni che precedono sono forse sufficienti a dare un'idea della natura e del peso degli ostacoli contro cui doveva urtarsi ogni tentativo di trasformare e accentrare le strutture dello Stato di Milano. Quanto alla monarchia austriaca, è ormai noto che in questa direzione la spingevano impellenti esigenze finanziarie legate alla difesa del rango di grande potenza quasi inaspettatamente raggiunto tra Sei e Settecento. Una buona metà dei 90 anni intercorsi tra l'ingresso delle armi imperiali a Milano e l'invasione di Bonaparte fu occupata da guerre, e da guerre combattute, fino alla pace di Aquisgrana, in gran parte per la conservazione dei domini italiani, sulle cui spalle doveva fatalmente ricadere una parte piú che proporzionale dei costi. Il nesso tra guerra e riforme era d'altronde già ben chiaro ai contemporanei; tra gli altri all'ambasciatore veneziano a Vienna Polo Renier, che scriveva nel 1769:

« La cagione per la quale ella [la monarchia austriaca] giunse al grado di perfezione in cui si trova, si è il sommo timore, e l'estremo pericolo in cui cadette nell'ultima guerra con il Re di Prussia, il qual timore generò il posteriore regolamento di sue finanze, e regolò altresí quello di sue truppe » [16].

Ma proprio perché da due secoli almeno le esigenze militari costituivano un ricorrente stimolo alle riforme, il problema è spiegare perché Maria Teresa sia riuscita là dove i suoi predecessori avevano fallito, perché solo a metà Settecento abbia dato i suoi frutti quella tendenza all'accentramento e alla razionalizzazione del sistema finanziario e amministrativo che già si era manifestata sotto Leopoldo I e Carlo VI. Per quanto riguarda i territori austro-boemi, i fattori decisivi per l'affermazione della volontà innovatrice della giovane regina sono stati da molti studiosi indicati, oltreché nella gravità della crisi che

Milano, Archivio storico civico, *Dicasteri*, cart. 176.

[16] Relazione di Polo Renier al Senato di Venezia, 29 dicembre 1769, in *Die Relationen der Botschafter Venedigs über Österreich im achtzehnten Jahrhundert*, a cura di A. Ritter von ARNETH, Vienna 1863 (*Fontes rerum austriacarum*, s. II, 22), p. 315.

colpí la monarchia negli anni trenta e quaranta, mettendone a repentaglio la stessa sopravvivenza, anche nella collaborazione preziosa di un gruppo di funzionari (i Bartenstein, i Koch, gli Haugwitz) diversi per origine e mentalità dallo *Ständeadel* e dagli emigrati spagnoli che circondavano Carlo VI, e nell'ampia diffusione di correnti intellettuali e ideologiche che è consuetudine comprendere sotto la denominazione di giuseppinismo. Nella situazione periferica dello Stato di Milano, un'altra condizione doveva rivelarsi essenziale: la presenza in loco di rappresentanti regi muniti della necessaria autorità, di un'approfondita conoscenza delle condizioni locali e della decisa volontà di vincere ogni ostacolo, dati che mancavano quasi sempre ai governatori spediti da Vienna.

Ce lo dimostrano le vicende degli anni estremi di Carlo VI, durante i quali venne compiuto un serio sforzo (trascurato per lo piú dagli studiosi) di riordinamento dei domini rimasti all'Austria in Italia dopo l'infelice conclusione della guerra di successione polacca. L'imprevidenza e l'inettitudine dimostrate dalle autorità civili e militari di Milano, la facilità irrisoria con cui il re di Sardegna aveva potuto impadronirsi dello Stato e il profilarsi all'orizzonte di nuove minacce da parte delle potenze borboniche spinsero allora la corte non solo a rafforzare il dispositivo militare in Lombardia, ma anche a intervenire sulle strutture amministrative per assicurare una maggior efficienza e un congruo aumento delle entrate, eliminando per quanto possibile sperequazioni e abusi.

Fin dal dicembre 1736 il vecchio e pletorico Consejo de España venne sostituito da un piú snello organo di raccordo, il Consiglio d'Italia, composto da un presidente, sei consiglieri (di cui tre in rappresentanza dei ducati di Milano, Mantova, e Parma e Piacenza) e tre segretari [17]. Un anno dopo diveniva ufficiale la decisione di subordinare a un solo governatore, residente a Milano, anche i

[17] Milano, Archivio di Stato (d'ora in poi ASMi) *Dispacci reali*, cart. 187, Dispaccio di Carlo VI al conte di Traun, governatore ad interim, 25 dicembre 1736.

vecchi possedimenti dei Gonzaga e dei Farnese, pur mantenendo « una separazione organica del governo di essi »; e la nuova « pianta di governo » fissata per questi ultimi sopprimeva le vecchie magistrature camerali le cui incombenze erano trasferite, a Mantova come a Parma e Piacenza, a un Direttore generale delle finanze coadiuvato da tre ministri togati e a una Controlleria generale in cui erano concentrati i servizi di contabilità e di tesoreria [18].

Ma un analogo tentativo di porre mano al fatiscente edificio delle magistrature milanesi si concluse con un completo insuccesso. I regi dispacci del 10 aprile 1737, che ordinavano un'approfondita indagine sulla riscossione e sul riparto delle onoranze pagate dagli appaltatori delle imprese camerali ai membri dei due Magistrati, della Cancelleria segreta e del Collegio fiscale, e disponevano in attesa dei risultati il deposito delle somme versate a tale titolo in una cassa separata « fino a nuovo ordine nostro » [19], suscitarono l'immediata reazione degli organi interessati, che si vedevano d'un tratto privati di una parte importante dei loro emolumenti.

Un'ampia consulta del Magistrato Ordinario, in data 20 maggio 1737, non solo difendeva il sistema delle onoranze come consacrato da una tradizione « che per decorso di piú secoli indurrebbe da sé sola il migliore e piú sicuro titolo che desiderare si potesse », ma ricorreva a quegli stessi argomenti di natura giuridica e contrattuale che già abbiamo visto adoperati da Gabriele Verri: « Considera infatti la legge nella collazione ed accettazione dei ministeri constituito uno contratto tra il Principe e il suddito, e certamente oneroso nella corrispondenza della fatica col premio, onde vuole non meno obbligato il suddito alla prestazione della sua opera e serviggio a benefizio del Principe, che tenuto il Sovrano alla manutenzione dell'intero promesso annuale stipendio a favore del concessionario »; poiché dello stipendio facevano chiaramente parte le onoranze, tanto che erano comprese nel calcolo della mez-

[18] ASMi, *Dispacci reali*, cart. 190, dispaccio 28 dicembre 1737.
[19] ASMi, *Dispacci reali*, cart. 188, (dispacci 10 aprile 1737).

z'annata, « chiaro si conosce essere tolto l'arbitrio a qualunque benché menoma diminuzione ». Di fronte a tanta sapienza giuridica, avallata dal parere conforme del Consiglio d'Italia, non rimase all'imperatore che battere in ritirata, limitandosi a rinnovare la proibizione delle onoranze « illegittime » [20].

Uguale sorte ebbe il progetto anche piú radicale di procedere a una « intiera abolizione e riforma del Magistrato Straordinario, commettendo tutte le funzioni et spedizioni, ch'esso sin'ora esercitava, al nostro Magistrato Ordinario », annunciato con dispaccio 25 dicembre 1737. Un altro dispaccio della stessa data ordinava al Governatore e al Senato di esaminare « se sieno alcuni uffici e cariche superflue e capaci di ridursi e d'unirsi per il buon servigio di essi e per l'economia, compresi eziandio quelli che appartengono allo stesso Governo » [21]. Anche questa volta la magistratura colpita insorse con una prolissa difesa delle proprie ragioni, una giunta straordinaria convocata dal governatore, conte di Traun, si pronunciò per il suo mantenimento, e la Congregazione dello Stato intervenne di rincalzo ammonendo che « non potrebbero le città e provincie dello Stato, in mezzo ad una piena subordinazione alle sovrane determinazioni, vedere soppresso quel tribunale senza sentire nel vivo l'abrogazione di una di quelle leggi particolari, sopra le quali come sopra cardini ben saldi è appoggiata la pubblica felicità »; il Traun in persona segnalava al Villasor, presidente del Consiglio d'Italia, lo sconcerto e la tensione prodotti a Milano dal provvedimento regio [22]. Le proteste raggiunsero, anche questa volta, l'effetto voluto: dell'unificazione dei due Magistrati delle entrate non risulta che si sia piú parlato,

[20] La consulta del Magistrato Ordinario si trova in Vienna, Hofkammerarchiv, *Akten des Italienischen Departements*, fsz. 230. Ivi anche la consulta del Consiglio d'Italia.

[21] Entrambi i dispacci in ASMi, *Dispacci reali*, cart. 190.,

[22] Consulta del Magistrato Straordinario 9 gennaio 1738; consulta della Giunta 19 gennaio 1738; rappresentanza della Congregazione dello Stato s.d.; lettere di Traun al Villasor 3 gennaio e 24 gennaio 1738: tutto in ASMi, *Uffici e tribunali regi*, p.a., cart. 679.

durante il regno di Carlo VI. Si aggiunga che anche la ripresa e il compimento del catasto, lasciato a metà nel 1733 in seguito all'invasione gallo-sarda, rimasero in quegli anni allo stato di buone intenzioni (« In questo affare — ci informa il Pallavicini — la città ed il ducato [di Milano] hanno fatto causa comune, e forse li loro ricorsi fecero sospendere gli ordini, che erano già stati concepiti alla fine del 1736, per finire questa grand'opera » [23]); e che perfino i ribassi daziari decisi nel 1739 per le materie prime importate nello Stato di Milano e per l'esportazione di manufatti dovevano rimanere lettera morta per oltre un decennio, a causa dell'interessata opposizione dei fermieri [24]. Senza una conoscenza precisa degli ostacoli da superare e degli interessi in gioco (non si potevano ragionevolmente sospendere le onoranze senza al tempo stesso adeguare gli stipendi dei questori, divenuti ormai irrisori), senza esecutori energici e capaci, decisi a imporre le direttive sovrane contro ogni resistenza, ogni pur generoso proposito di rinnovamento era destinato a cadere nel nulla, come era sempre avvenuto sotto il governo spagnolo.

3. Ciò che Carlo VI non riuscí a fare fu notoriamente compiuto, con ben maggiore larghezza di vedute e radicalità di propositi e di realizzazioni, sotto Maria Teresa e Giuseppe II. L'immagine piú diffusa di questo cinquantennio di riforme è quella di un processo lineare e ininterrotto, di un progressivo rafforzarsi ed estendersi della sfera d'intervento governativo dagli anni intorno alla metà del secolo fino alla morte di Giuseppe II, nel 1790. E al suo interno è consuetudine contrapporre il cauto e graduale procedere di Maria Teresa, ispirato a un sano empirismo e a un certo rispetto per le tradizioni locali, alla furia

[23] Consulta 21 aprile 1747, conservata in copia a Bologna, Archivio di Stato, *Archivio Pallavicini*, serie III, busta 30, fasc. 2. L'asserzione del Pallavicini è comprovata, tra l'altro, da una supplica della Congregazione dello Stato, in data 30 maggio 1737, allarmata per il ritorno delle carte censuarie da Mantova a Milano. Vedila in Vienna, Haus-, Hof und Staatsarchiv, *Lombardei Correspondenz*, fsz. 286, 9.

[24] Cfr. B. Caizzi, *Industria, commercio e banca in Lombardia nel XVIII secolo*, Milano 1968, p. 45.

razionale e livellatrice del decennio giuseppino, quando quella che il Valsecchi ha chiamato « una felice collaborazione tra le migliori forze locali e gli impulsi riformatori di Vienna » [25] dovette lasciare il posto a un rapporto di mera e burocratica subordinazione alla dispotica volontà del sovrano.

A un esame ravvicinato, tuttavia, il cammino delle riforme si rivela non solo piú lungo (giacché va pur tenuto conto dei tentativi di Carlo VI, del fatto ad esempio che la maggior parte del lavoro per il cosiddetto catasto teresiano fu compiuta tra il 1718 e il 1733) ma anche piú tortuoso e accidentato di quanto a molti non sia parso. Dobbiamo distinguere, mi sembra, tre ondate riformatrici, ciascuna con i propri caratteri e i propri protagonisti, seguita ciascuna da un periodo piú o meno lungo di riflusso o quanto meno di assestamento.

La prima di queste fasi, che va dal 1742 al 1753, è dominata dalla figura di Gian Luca Pallavicini, prima delegato regio, poi plenipotenziario, ministro delle finanze e infine governatore della Lombardia austriaca. Sull'opera di questo patrizio genovese, che alla duplice « esperienza della spada e del denaro » [26] univa un'inconcussa fedeltà all'ideale di servizio dell'impero, un aristocratico disdegno per gli interessi particolari e un attivismo che lo faceva paragonare « ad un mulino che macina sempre » [27], mi sono soffermato in occasione di un recente convegno su *Istituzioni e attività finanziarie milanesi dal XIV al XVIII secolo*, e mi limiterò qui a pochi cenni riassuntivi [28]. Fin dal 1744-45, nel pieno della Guerra di succes-

[25] F. VALSECCHI, *L'assolutismo illuminato in Austria e in Lombardia*, 2 voll., Bologna 1931-1934, vol. II, p. 171.

[26] F. VENTURI, *Settecento riformatore. Da Muratori a Beccaria*, Torino 1969, p. 424.

[27] Cosí il reggente B. Locella in una lettera al Cristiani da Vienna, 28 febbraio 1750. Vedila in ASMi, *Uffici e tribunali regi*, p.a., cart. 211.

[28] Per i riferimenti che seguono rinvio a C. CAPRA, *L'amministrazione delle finanze e le prime riforme asburgiche nello Stato di Milano*, relazione presentata al Convegno di studi *Istituzioni e attività finanziarie ...*, cit.

sione austriaca che, come sempre, aveva portato a un drammatico aggravamento della situazione finanziaria e a una crescente dipendenza del governo lombardo dai gruppi finanziari legati a doppio filo con l'oligarchia patrizia, fin da allora Pallavicini aveva presentato a Maria Teresa, per il tramite del segretario di gabinetto Koch con il quale intratteneva un carteggio segreto, un vasto piano di riordino delle finanze che prevedeva, fra l'altro, la ripresa e il rapido compimento delle operazioni catastali, la soppressione del Magistrato Straordinario e il riassetto degli uffici finanziari, la concentrazione in una sola tesoreria di tutte le entrate e le spese, la liquidazione del debito pubblico mediante l'erezione di un banco dotato di fondi propri e controllato dagli stessi creditori dello Stato. Nominato nell'aprile 1745 « ministro plenipotenziario per la direzione del governo generale degli Stati della Lombardia » e munito, soprattutto dopo la destituzione del Lobkowitz (estate 1745), di « una generale facoltà di riformare » di cui nessun governatore aveva mai fruito (come notava con allarme il Consiglio d'Italia) [29], Pallavicini si accingeva a tradurre in atto i suoi vasti disegni, con il sostegno dell'imperatrice regina e la collaborazione del Gran cancelliere Beltrame Cristiani, quando il precipitare degli avvenimenti bellici, che portarono nell'inverno 1745-46 a una breve occupazione spagnola del Milanese, e la successiva rivolta antiaustriaca di Genova, sua patria, che i suoi nemici seppero sfruttare per accusarlo di tradimento, determinarono una temporanea eclissi del suo prestigio e del suo influsso a corte, seguito dalla nomina a governatore della Lombardia austriaca di Ferdinando Bonaventura von Harrach, uomo rispettoso della tradizione e fratello di quel Friedrich von Harrach che era a Vienna il piú fiero avversario di Haugwitz. Pallavicini, chiamato a giustificarsi a Vienna, riuscí però rapidamente a risalire la china e a

[29] Per la nomina a plenipotenziario v. i dispacci di Maria Teresa a Pallavicini del 3 aprile e 28 aprile 1745 in ASMi, *Dispacci Reali*, cart. 214. Per la reazione del Consiglio d'Italia cfr. A. Annoni, *Gli inizi della dominazione austriaca*, in *Storia di Milano* della Fondaz. Treccani degli Alfieri, vol. XII, Milano 1959, p. 214.

far accettare dalla Conferenza imperiale, nell'autunno 1747, il suo programma di interventi, che comprendeva ora anche sgravi fiscali sui generi di prima necessità, la fondazione di una casa di correzione e di un albergo dei poveri con i mezzi a disposizione delle opere pie, e l'istituzione di due fiere annuali: provvedimenti tutti diretti a promuovere la rinascita delle manifatture e del commercio e ispirati a un'ottica mercantilistica derivata dalla sua pratica degli affari non meno che dalla sua conoscenza degli scrittori inglesi e francesi.

Di queste iniziative, soltanto la riforma delle magistrature camerali potè essere portata a compimento già durante il governatorato dello Harrach, spalleggiato ora nella sua opposizione ai piani di Pallavicini anche dal Gran cancelliere Cristiani. Accanto allo sfoltimento dell'organico e alla concentrazione delle mansioni, gli aspetti piú appariscenti della riforma del 1749 furono la proibizione assoluta della vendita degli uffici e della facoltà di sostituzione dei titolari, la rigida regolamentazione dei diritti dovuti per le patenti e gli altri atti amministrativi e l'abolizione di « tutte le onoranze e prestazioni tanto solite farsi per via de' ricettori, come le cosí dette ad manus, e consistenti in natura, o in denaro, solite pagarsi dagli impresari ad alcuni individui » [30]. Era la fine, o per lo meno l'inizio della fine, di quel rapporto personale del funzionario col Principe e di quella gestione privatistica dell'ufficio, concepito come « beneficio », che avevano per secoli caratterizzato la burocrazia lombarda. Ma non era certo la fine dell'opposizione ai cambiamenti, che non disarmò neppure di fronte alla nomina a governatore finalmente concessa a Pallavicini, nel settembre 1750. In sostanza la sola parte del suo programma che gli fu dato di realizzare nel triennio di governo fu l'istituzione del Monte di S. Teresa, premessa necessaria per il risanamento finanziario, approvata con dispaccio reale 29 gennaio 1753. La Giunta del Censimento, eretta fin dal luglio 1749 sotto la presidenza

[30] Editto 30 aprile 1749, in ASMi, *Uffici e tribunali regi*, p.a., cart. 1; anche in C. Mozzarelli, *Per la storia del pubblico impiego nello Stato moderno: il caso della Lombardia austriaca*, Milano 1972, pp. 134-140.

di Pompeo Neri, proseguiva i suoi lavori tra mille difficoltà suscitate soprattutto dalla Congregazione dello Stato e dalla città di Milano; l'altra Giunta per il ristabilimento del mercimonio, creata il 12 marzo 1751, dimostrò assai scarso zelo, e i progetti relativi alla Casa di correzione e all'Albergo dei poveri dovettero essere rinviati *sine die*. Il contratto stipulato da Pallavicini nel 1751 con una società di finanzieri quasi tutti forestieri, con a capo il bergamasco Antonio Greppi, per un appalto generale delle principali imposte indirette, infine, rappresentò bensí un grave colpo per i gruppi di mercanti e banchieri della capitale, tradizionalmente legati all'oligarchia patrizia, ma rivelò ben presto le sue conseguenze negative nella formazione di un nuovo formidabile « corpo separato », una coalizione di interessi privati capace di far sentire la propria voce direttamente a Vienna e di influenzare le decisioni della corte con i regali e le « sovvenzioni » prodigati ai ministri e alla stessa sovrana.

Il potere del patriziato era stato scosso, ma non abbattuto, e conobbe una certa ripresa durante la plenipotenza di Beltrame Cristiani, 1753-1758, che le umili origini e la formazione mentale predisponevano a cercare l'accordo e non lo scontro con il ceto dominante. « Mandato all'imperial corte di Vienna — a detta del Verri — dal governatore conte Pallavicini a disegno di stomacarne Maria Teresa, sovrana colta e delicata ... si rese accettissimo alla Sovrana, e ritornò arbitro della provincia » [31]. Come è noto, la chiave che soprattutto gli aprí il cuore della regina fu il contratto matrimoniale da lui negoziato con casa d'Este, che assegnava a Francesco III il titolo di Serenissimo amministratore e Capitano imperiale della Lombardia austriaca, in attesa della maggiore età dell'arciduca destinato al ruolo di governatore, e a lui stesso la sostanza del potere con la nomina a plenipotenziario. Il Senato, minacciato nel 1753 addirittura di soppressione, potè tirare il fiato, la Congregazione dello Stato ottenne

[31] P. Verri, *Memoria sul conte Beltrame Cristiani*, in *Lettere e scritti inediti di P. ed A. Verri*, a cura di C. Casati, 4 voll., Milano 1879-1881, vol. IV, p. 435.

nel 1756 un insperato successo con l'istituzione di un Monte Civico interamente affidato alla sua gestione (quasi un contraltare patrizio del Monte di S. Teresa) e la realizzazione stessa del censimento parve in forse, o destinata quanto meno a comportare gravi manomissioni di quel « bene inestimabile dell'uguaglianza » che era stato nei propositi di Pallavicini, con lo scioglimento della Giunta Neri decretato alla fine del 1757. Il segretario del Senato Saverio de Colla poteva tracciare nel 1758, a beneficio del nuovo plenipotenziario nominato in sostituzione del Cristiani, deceduto in quel luglio, un lusinghiero ritratto della costituzione milanese, esaltandola, in termini non dissimili da quelli impiegati quarant'anni prima da suo padre Martino de Colla, come « una delle migliori e piú perfette che si ammirino in qualunque altro principato d'Europa » [32].

4. Ma con l'arrivo a Milano del Firmian, nel giugno 1759, doveva prendere l'avvio una seconda e piú ampia ondata di riforme, destinata a concludersi nel 1771 con quella che il Kaunitz chiamò una « rivoluzione generale del sistema » delle magistrature lombarde. Anche qui dovrò accontentarmi di riassumere brevemente quanto ho scritto in altra sede [33], rimandando alla discussione eventuali approfondimenti. La concomitanza tra lo sboccio della « primavera dei lumi » lombarda — l'Accademia dei pugni e « Il caffè », le opere maggiori dei Verri e di Beccaria, la poesia civile di Giuseppe Parini — e la ripresa del movimento riformatore hanno indotto molti storici a postulare tra i due fenomeni un rapporto di causa ed effetto, ad affermare, come fa Valsecchi, che sono ora « i nostri, i figli del patriziato rinnovato, che pungono la tarda com-

[32] *Relazione di ciò che appartiene al Governo, al Gran Cancelliere e tribunali dello Stato di Milano*, a S.E. Il conte Carlo di Firmian, Milano 20 ottobre 1758, in ASMi, *Uffici e tribunali regi*, p.a., cart. 2. Per la relazione di Martino de Colla v. U. Petronio, *Il Senato di Milano. Istituzioni giuridiche ed esercizio del potere nel ducato di Milano da Carlo V a Giuseppe II*, Milano 1972, pp. 20-21.

[33] Cfr. C. Capra, *Riforme finanziarie e mutamento istituzionale nello Stato di Milano: gli anni sessanta del secolo XVIII*, in « Rivista storica italiana », XCI, 1979, pp. 313-368.

prensione, e precorrono la lenta attuazione viennese »[34]. Ma a ben guardare, anche qui, le date non coincidono. È dell'estate 1763 l'invio a Vienna delle *Considerazioni sul commercio dello Stato di Milano* di Pietro Verri, e sono del 1764 i primi fogli del « Caffè » e il trattato *Dei delitti e delle pene*. È invece il 1760 l'anno decisivo per l'attuazione del censimento, svolta di fondamentale importanza non solo per i suoi aspetti di perequazione tributaria, ma per l'instaurazione di una prima forma di controllo statale sulle amministrazioni locali. E sono del 1761-62 i primi progetti per una conduzione mista della Ferma e l'avvio dell'offensiva contro i privilegi e le immunità della Chiesa, ispirata dalla volontà di Maria Teresa, come scriveva Kaunitz al cardinale Albani il 17 gennaio 1763, « di rimettere in vigore le ragioni che le competono, e di ristabilire anche ne' suoi stati d'Italia quell'equilibrio tra il sacerdozio e l'impero, che hanno già ristabilito gli altri principi nei propri domini »[35].

È dunque altrove che dobbiamo volgere lo sguardo per spiegare le origini del nuovo ciclo di interventi. In primo luogo, ancora una volta, dobbiamo tener conto della guerra, che se risparmiò in questi anni il suolo italiano non fu meno esigente delle precedenti in fatto di risorse finanziarie, né meno nefasta nei suoi effetti economici. Verso la fine della Guerra dei sette anni era diffusa a Milano l'aspettativa di grandi cambiamenti; e Pietro Verri, tra gli altri, scriveva il 23 novembre 1762 all'amico Giambattista Biffi: « Suivant les apparences on va penser à des réformes, on y a toujours pensé depuis deux siècles constamment après les guerres, les dettes prodigieuses de la maison d'Autriche maintenant la rendent indispensable »[36].

In secondo luogo, ciò che caratterizza le riforme degli anni sessanta rispetto al periodo del Pallavicini, che aveva con-

[34] F. VALSECCHI, *L'assolutismo illuminato*, cit., vol. II, p. 112.
[35] Copia di questa lettera in ASMi, *Uffici e tribunali regi*, p.a., cart. 219.
[36] P. VERRI, *Lettere inedite*, a cura di G. SOMMI PICENARDI, in « Rassegna nazionale », XXXIV, 1912, vol. 185, p. 311.

dotto quasi da solo la battaglia contro le forze della conservazione, è la formazione di una nuova classe di governo devota alla monarchia e impregnata di una cultura, o se si vuole di una ideologia, diversa da quella umanistico-giuridica che era patrimonio tradizionale del ceto dirigente lombardo. Ma questa cultura o ideologia non è, come si è quasi sempre pensato, quella dei Verri e di Beccaria, tutta orientata verso l'empirismo, il sensismo, l'utilitarismo anglo-francese, verso Locke, Hume, Helvétius, Rousseau, tutta tesa all'affermazione dei valori individuali, della libertà civile e della libertà economica. Era, questa, una sorta di fuga in avanti rispetto al problema centrale della monarchia asburgica, l'affermazione dell'autorità dello Stato contro la Chiesa e contro i privilegi locali e cetuali. Era « un liberalismo — lo notava acutamente Carlo Morandi — che ha già in sé i germi del conservatorismo » [37], come dimostreranno le posizioni assunte dal Verri al principio degli anni settanta. Quella che possiamo chiamare la cultura delle riforme era, se si vuole, meno moderna e avanzata, ma proprio per questo piú funzionale alle esigenze dell'assolutismo illuminato, fenomeno, come è stato spesso rilevato, tipico delle aree arretrate dell'Europa. La componevano molti e svariati filoni, sui quali non è certo possibile qui indugiare: dal *Reformkatholizismus* muratoriano alle correnti regalistiche, giansenistiche e febroniane, dal giusnaturalismo di Wolff e Thomasius al neomercantilismo e al cameralismo austro-tedesco, che proprio in quegli anni trovava una definitiva sistemazione nelle opere di Justi e di Sonnenfels: filoni che avevano in comune l'esaltazione dello Stato come supremo ordinatore e tutore del bene pubblico, del principe come padre dei suoi popoli, responsabile della loro salute materiale e spirituale.

E i rappresentanti dello Stato e del principe, nella Lombardia degli anni sessanta, non sono se non marginalmente i soci dell'Accademia dei pugni (dei quali il solo Pietro

[37] C. Morandi, *Il fattore sentimentale e moderato nelle origini del Risorgimento*, in « Rassegna storica del Risorgimento », XIV, 1927, p. 193.

Verri salí allora a cariche di rilievo, in crescente polemica peraltro con i suoi colleghi e superiori), « i figli del patriziato rinnovato » di cui parlava Valsecchi. Dei quindici uomini che fra il 1765 e il 1770 fecero parte del Supremo consiglio di economia, una reincarnazione lombarda dei grandi organi dell'assolutismo prussiano e asburgico nella vastità delle sue attribuzioni e nella caratteristica commistione di funzioni economiche e finanziarie, solo due, Pietro Verri appunto e Angelo Luigi Meraviglia Mantegazza, escono dalle file del patriziato. Gli altri sono tirolesi, austriaci, toscani, genovesi, lorenesi o anche lombardi, ma sprovincializzati da lunghi soggiorni all'estero e familiari con i problemi tecnici e amministrativi. Lo stesso discorso si può fare per gli altri due centri propulsori delle riforme creati contemporaneamente al Supremo consiglio, la Deputazione agli studi e la Giunta per le materie ecclesiastiche e miste (poi ribattezzata Giunta economale). A dare il tono alle riforme sono elementi come i toscani Antonio Pellegrini e Nicola Pecci, l'istriano Gian Rinaldo Carli (a torto assimilato spesso agli illuministi lombardi, da cui lo dividevano profonde differenze di mentalità e formazione) il lorenese Stefano Lottinger, il milanese Michele Daverio: uomini quasi tutti di modeste fortune e non eccelso rango sociale, che soltanto dal servizio dello Stato potevano sperare avanzamento e prestigio. Per non parlare naturalmente del Firmian, il cui ruolo nell'azione di governo è stato a volta a volta sopravvalutato o esageratamente rimpicciolito, e dei potenti referendari del Dipartimento d'Italia a Vienna (sostituito nel 1757 al soppresso Consiglio d'Italia e aggregato alla cancelleria di corte e stato) : prima il veneziano Luigi Giusti e poi il tirolese Joseph Sperges, che assai piú del Kaunitz, troppo assorbito dalla gran mole degli affari interni ed esteri della monarchia, tiravano le fila degli affari milanesi.

La diffusione nelle sfere di governo e nell'apparato amministrativo delle nuove idee « stataliste » e della nozione di « bene pubblico » come giustificazione e fine dell'autorità sovrana spiega perché, pur rimanendo le istanze finanziarie sempre in primo piano, l'intervento dello Stato si

estendesse in quegli anni a settori prima riservati all'iniziativa locale: ricordiamo l'istruzione, l'assistenza ai malati e ai poveri, il regime annonario e corporativo. In tutti questi campi, cosí come in quello ecclesiastico (soppressione o limitazione del foro ecclesiastico, del diritto d'asilo e dell'Inquisizione, legislazione contro la manomorta, scioglimento di conventi e monasteri e avocazione allo Stato dei loro beni), Giuseppe II non farà che trarre le logiche conseguenze delle premesse poste nei tardi anni sessanta. Perfino la punta piú avanzata dell'ingerenza giuseppina nella disciplina del clero, la creazione del Seminario generale di Pavia, si trova chiaramente anticipata nella corrispondenza tra Kaunitz e Firmian intorno al 1770.

Sul piano istituzionale, lo scioglimento della Ferma deciso nel 1770 e la situazione caotica venutasi a creare in seguito alla continua creazione di giunte speciali per affrontare i nuovi problemi, che non si potevano e non si volevano affidare alle vecchie magistrature, finirono col rendere inevitabile la semplificazione e la razionalizzazione adottata nel 1771; quando tutti gli affari giudiziari vennero riservati al Senato; tutti i compiti economici e finanziari concentrati nel Regio Ducal Magistrato camerale, che nonostante il nome era assai piú l'erede, per composizione e attribuzioni, del Supremo Consiglio d'economia che non del vecchio Magistrato camerale; mentre a una Camera dei conti istituita fin dall'anno precedente rimaneva affidata « la controlleria generale delle amministrazioni tanto pubbliche, che regie » [38].

Delle antiche magistrature solo il Senato restava in piedi, e vedeva anzi accresciuto il suo organico ed estesa la sua giurisdizione alle cause di natura camerale. Ma, come ha osservato il Petronio,

« costretto entro l'ambito di competenze ampie ma limitate da un confine chiaro, privato della possibilità di trabordare a suo piacimento nella sfera altrui, frantumato in piú sezioni specializzate e vincolato al rispetto di una procedura che proprio allora ci

[38] ASMi, *Dispacci reali*, cart. 246, dispaccio 23 settembre 1771; anche in MOZZARELLI, *Per la storia del pubblico impiego*, cit., pp. 141-149.

si studiava di rendere piú lineare e piú chiara anch'essa, aveva perso di fronte a se stesso e alla pubblica opinione quella maestà che si era ammantata anche del timore reverenziale che esso incuteva con i suoi poteri sconfinati e indefinibili »[39].

Era però soprattutto nel nuovo Magistrato Camerale, che ora, con l'incorporazione dell'apparato della Ferma, contava parecchie centinaia di dipendenti e aveva nelle intendenze di finanza le proprie articolazioni periferiche, che negli anni settanta prendeva corpo l'immagine dello Stato burocratico e accentrato, con quella che Mozzarelli ha chiamato la « prefigurazione degli uffici »[40], con la formalizzazione delle competenze e delle procedure, con l'introduzione dei protocolli e di tutte le altre norme dirette a garantire l'efficienza e il controllo degli atti amministrativi.

Il patriziato, che aveva cercato di opporsi con tutti i mezzi a questo processo, fino a giungere nel 1766 a mobilitare la piazza contro Firmian e i suoi alleati, usciva dalla prova sostanzialmente sconfitto; tanto che Luigi Cristiani, figlio di Beltrame ed esponente tipico del nuovo ceto di governo, poteva proporre nel febbraio del 1771 al plenipotenziario di dare maggior spazio nelle cariche alla « primaria nobiltà », ritenuta ormai politicamente inoffensiva[41]. Ma i patrizi che intraprendono in questi anni le pubbliche carriere, tra i quali vari ex-collaboratori del « Caffè » come Beccaria, Longo, Lambertenghi, Secco, lo fanno non già come esponenti di un ceto legittimato dalla nascita a governare, bensí in virtú delle loro qualità personali e della loro attitudine a conformarsi al modello di funzionario imposto dall'alto. Nell'ultimo periodo del regno di Maria Teresa è d'altronde avvertibile una certa distensione nei rapporti fra il governo e la vecchia classe dirigente, attratta nell'orbita della corte dell'arciduca Ferdinando,

[39] U. Petronio, *Il Senato di Milano*, cit., p. 390.

[40] C. Mozzarelli, *Per la storia del pubblico impiego*, cit., p. 21 ss.

[41] Cit. da C. Mozzarelli, *Il Magistrato camerale di Milano, 1771-1786*, relazione presentata al Convegno di studi *Istituzioni e attività finanziarie*, cit.

che le era prodigo di favori e protezioni e ne condivideva in gran parte i gusti e le idee, e compensata sul piano economico, con l'incremento dei prezzi e dei redditi a fronte di un'imposta stabile e con l'orientamento liberista che tendeva ormai a prevalere sulle punte mercantilistiche degli anni '60, della perdita del potere politico.

5. Nel decennio giuseppino, che racchiude la terza grande ondata di riforme, a mutare non furono tanto le direttive, quanto i ritmi e i modi degli interventi, che crearono negli osservatori una generale impressione di arbitrarietà e di instabilità. Si accentua sotto Giuseppe II, come è stato tante volte notato, la dipendenza di Milano da Vienna, anzi dalla personale volontà dell'imperatore, e si riduce in corrispondenza l'iniziativa del plenipotenziario, dell'arciduca governatore, del dipartimento d'Italia e del cancelliere. Il processo di burocratizzazione raggiunge il culmine con la creazione, nel 1786, di un Consiglio di governo (in sostituzione del Magistrato Camerale) suddiviso in sei dipartimenti, cui si aggiungono successivamente i tre dipartimenti degli studi, degli affari ecclesiastici e delle pie fondazioni. Sempre piú il rapporto dei funzionari con il sovrano va assimilandosi a quello del tecnico con il suo padrone, secondo l'immagine di Venturi [42]; anche se non bisogna esagerare nel considerarli dei semplici esecutori di ordini, giacché, come ha avvertito la Cuccia, « nell'applicazione pratica delle direttive giuseppine, nello sforzo di adeguarle alla realtà senza troppo deformarle, di tradurle in prassi concrete, precise, particolareggiate, la burocrazia di Milano e di Vienna svolge un lavoro essenziale » [43]. E insieme con la mole delle carte d'ufficio, delle pratiche da evadere e dei protocolli da riempire, che obbligava gli impiegati, secondo molte testimonianze, a trattenersi dietro la scrivania fino a notte inoltrata, cresce la coscienza

[42] F. Venturi, *L'illuminismo nel Settecento europeo*, in *XI Congrès international des sciences historiques, Stockholm 21-28 aout 1960, Rapports*, vol. IV, p. 124.
[43] S. Cuccia, *La Lombardia alla fine dell'ancien régime. Ricerche sulla situazione amministrativa e giudiziaria*, Firenze 1971, p. 64.

di sé della burocrazia come ceto separato, dotato di proprie regole di vita e di lavoro. Ecco i cancellisti e concepisti dell'intendenza di Bozzolo, come ci vengono descritti in una relazione del 29 gennaio 1787:

« [sono] così occupati che non solo non hanno tempo di impiegarsi in altri oggetti, ma che poco ne hanno anche per i bisogni, e i comodi della vita ... La loro condotta è esemplare, né forzata, ma d'indole e di carattere ... Se hanno qualche momento di respiro in giorno di festa lo impiegano a fare una passeggiata tutti assieme, stanno lontani dagli oziosi del paese e dai bagordi e formano il loro trattenimento collo stare in ufficio, associandosi per discorrere d'affari col loro intendente » [44].

Nel settore ecclesiastico come in quello scolastico, nell'organizzazione della polizia o dell'assistenza, la conformità dei provvedimenti giuseppini con quelli disposti per le altre parti della monarchia è totale, e ci dispensa da piú lunghi discorsi. Semmai va rilevato che, nelle particolari circostanze storiche e ambientali della Lombardia, i settori in cui piú nettamente fu sentita la svolta rispetto al regno precedente furono quelli della giustizia e delle amministrazioni locali. L'abolizione del Senato, il trisecolare baluardo dell'autonomia lombarda, e di tutti i giusdicenti minori, sostituiti da un moderno e geometrico sistema di tribunali suddivisi in tre istanze, era stata piú volte minacciata già sotto Maria Teresa, ma non fece per questo meno scalpore e il popolo medesimo, a dire del Verri, « considerò come un disastro questo avvenimento, e fece eco alle querele de' curiali e de' togati, mal contenti d'aver perduto l'assoluto arbitrio sulle vite e le sostanze altrui » [45]. Ma forse un fatto ancor piú significativo fu la soppressione delle Costituzioni caroline e l'avvio di una nuova codificazione, che seppure non giunse a compimento per la morte prematura di Giuseppe II e l'oscurarsi della situazione internazionale negli anni successivi, segnò

[44] Relazione dell'intendente di Bozzolo, Luigi Berti, al Consiglio di Governo, 29 gennaio 1787, in ASMi, *Uffici e tribunali regi*, p.a., cart. 401.

[45] *Memoria cronologica dei cambiamenti pubblici dello Stato di Milano, 1750-1791*, in *Lettere e scritti inediti*, cit., vol. IV, p. 369.

idealmente la fine di un'intera epoca storica caratterizzata dalla pluralità delle fonti del diritto e dalla latitudine lasciata all'intervento giurisprudenziale. Molto piú del celebrato codice leopoldino del 1786, il progetto di codice penale elaborato in Lombardia nel 1791-92, con l'affermazione del « fondamentale principio della legalità della pena e del rigido vincolo del magistrato alla legge penale », come ha osservato Cavanna, « rende percepibile ... l'istante in cui nella Penisola, prima del periodo rivoluzionario e napoleonico, le idee della codificazione sono ormai idonee a funzionare allo stadio integrale e risolutivo, cioè senza compromessi tecnici col sistema di fonti dell'*Ancien Régime* » [46].

Come l'amministrazione della giustizia, cosí i consigli decurionali rappresentavano l'ultima roccaforte dell'oligarchia patrizia. La decisione di Giuseppe II di esautorarli a favore di nuove congregazioni municipali, in cui dovevano obbligatoriamente sedere elementi estranei alla nobiltà, e di sopprimere la Congregazione dello Stato fu solo il risvolto di un accentramento amministrativo basato sull'istituzione delle intendenze politiche in ciascuna delle otto province in cui fu divisa la Lombardia. « Signoreggiando i consigli municipali delle città, alle quali non fu piú lecito di opinare o impetrare, se non per bocca di rappresentanti scelti dal governo » (P. Verri) [47], gli intendenti politici esercitavano uno stretto controllo su tutta la vita dei territori loro affidati, e preannunciavano chiaramente, anche qui, la figura e le funzioni del prefetto napoleonico.

6. Anche da questa breve e lacunosa esposizione emergono dunque le linee di una « rivoluzione dall'alto » che sembra quasi costituire la prova generale, sul piccolo teatro della Lombardia austriaca, del dramma che nell'età rivoluzionaria e napoleonica investirà tutta quanta la penisola italiana. Per quest'area limitata è anzi possibile considerare in

[46] A. Cavanna, *La codificazione penale in Italia. Le origini lombarde*, Milano 1975, pp. 44 e 264.
[47] *Pensieri sullo stato politico*, cit., p. 12.

una prospettiva unitaria, quella della modernizzazione delle strutture statuali, il secolo e passa che va dai primi decenni del Settecento alla Restaurazione; e in tale prospettiva tornare a porre il problema, da cui eravamo partiti, di un possibile rapporto tra l'evoluzione economico-sociale e il mutamento del quadro istituzionale. Di un influsso determinante della prima sul secondo, dopo quanto si è detto circa l'origine finanziaria delle riforme, la fisionomia del ceto di governo e le fortissime resistenze opposte dall'ambiente (e non solo dall'aristocrazia, ma anche dai circoli mercantili e finanziari) mi sembra sinceramente che non sia il caso di parlare. È da confinare tra i miti storiografici la tesi, sostenuta con diversa accentuazione da Ettore Rota e Carlo Morandi, di una borghesia indigena (o di un'aristocrazia imborghesita) che si fa nel Settecento suggeritrice e protagonista del moto riformatore. Parafrasando una formula di Colin Lucas, si potrebbe dire semmai che non fu la borghesia a fare le riforme, ma furono le riforme (asburgiche e napoleoniche) a fare la borghesia; se però non è fuorviante definire borghesi gruppi sociali che vivevano non di profitto, ma di rendita o di stipendi (o di tutt'e due insieme): cioè da un lato il fronte comune dei proprietari terrieri, nobili e non nobili, nella cui saldatura i Verri e i Melzi già a fine Settecento, e piú tardi i Cuoco e i Romagnosi vedevano la premessa per la formazione di una nuova classe dirigente e la base di qualunque sana costituzione; dall'altro i funzionari, i professionisti, gli intellettuali la cui crescita numerica, economica e ideologica è l'altro grande fenomeno sociale in Italia nei decenni a cavallo tra Sette e Ottocento.

Assai piú problematico è misurare l'incidenza delle riforme sullo sviluppo economico. Una lunga tradizione di studi ha posto l'accento sugli effetti positivi che ebbero l'attuazione del catasto, la liberalizzazione del commercio dei grani, la lottizzazione dei beni comunali e la vendita di quelli confiscati alla Chiesa, nel promuovere una maggiore mobilità del mercato fondiario e un migliore sfruttamento del suolo. Ma altri ha notato che fattori propulsivi non meno importanti furono il richiamo dei mercati interna-

zionali e la favorevole congiuntura dei prezzi. E lo sviluppo embrionale di una base manifatturiera, nella fascia settentrionale della regione, seguí strade troppo diverse da quelle indicate dagli interventi mercantilistici del governo asburgico per permetterci di istituire un qualsiasi nesso diretto. Forse, anche qui, dobbiamo per ora accontentarci di vedere nell'« incivilimento », una bella parola cara agli illuministi e agli scrittori del primo Ottocento, il piú sicuro contributo delle riforme al progresso economico: in termini di certezza del diritto, di abolizione dei privilegi di nascita e di ceto, di educazione delle plebi, di instaurazione di un clima d'opinione favorevole alla libera intrapresa e al lavoro produttivo.

La crisi della signoria fondiaria in Austria dal «Vormärz» alla rivoluzione come problema della «Staatswerdung»

di *Ralph Melville*

Nella sua nota ricerca comparativa sulle origini sociali delle strutture politiche del mondo moderno e post-feudale, Barrington Moore ha messo in luce quale influenza determinante abbiano avuto in questo processo secolare l'ordinamento sociale e politico pre-moderno e tradizionale. Nel modello di Moore, che coniuga la storia sociale con la storia politica nella sua versione piú attenta ai problemi strutturali, centrale è il ruolo dei signori fondiari e dei contadini, soprattutto per quanto riguarda « le differenti forme di reazione delle classi superiori proprietarie di terre e dei contadini alla sfida rappresentata dall'agricoltura commerciale », reazioni che Moore ha studiato su ampia base comparativistica [1].

La monarchia asburgica e gli stati che le sono succeduti non sono stati presi inizialmente in considerazione all'interno di questo modello. Tale inglobamento si scontra con alcune difficoltà, che si riferiscono piú o meno alla molteplicità, alla varietà regionale ed al diverso grado di evoluzione delle singole parti di questa struttura statale cosí disomogenea. Non ci si può attendere in queste condizioni un tipo di evoluzione unitario. Ciononostante, proprio un modello come quello di Moore, per il fatto di essere orientato cosí specificatamente verso lo studio delle

Traduzione di Gustavo Corni.

[1] B. MOORE, jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston 1966 (trad. it. *Origini sociali della dittatura e della democrazia*, Torino 1971²; trad. ted. *Soziale Ursprünge von Diktatur und Demokratie. Die Rolle der Grundbesitzer und Bauern bei der Entstehung der modernen Welt*, Frankfurt/M. 1969).

strutture agrarie e delle classi rurali della popolazione, appare particolarmente adatto ad essere utilizzato nel caso dell'Austria-Ungheria.

Molto promettente mi sembra essere un approccio, limitato, regionale e di tipo socio-strutturale, quale è stato scelto per esempio da Ernst Bruckmüller, il quale ha messo in relazione l'evoluzione economica dal 1867 fino alla prima guerra mondiale con il comportamento politico della popolazione rurale — soprattutto di quella contadina — della Bassa ed Alta Austria [2].

Facendo riferimento a questa ricerca, si cercherà in questa sede di cogliere il legame fra struttura e dinamica sociale ed economica della signoria fondiaria nell'Austria del *Vormärz*, quindi nella sua ultima fase, e la sua trasformazione rivoluzionaria nel grande possesso fondiario attraverso il comportamento politico dei signori fondiari, ovvero grandi proprietari terrieri; o meglio, tenterò di descrivere le relazioni che intercorrono fra questi due aspetti. Al centro dell'attenzione saranno la signoria fondiaria e la nobiltà nei paesi boemi; ma verranno anche presi in considerazione i rapporti esistenti nei Granducati e nei territori alpini che risultino utili ai fini della comparazione. Parallelamente verrà affrontato il problema dell'integrazione del grande possesso terriero nell'ordinamento politico e sociale dell'Austria post-feudale [3].

Nonostante i notevoli sforzi compiuti, il processo di costruzione dello Stato e di unificazione dell'ordinamento politico, che era una componente del giuseppinismo, era stato sostanzialmente bloccato di fronte alla signoria fondiaria. Durante l'occupazione napoleonica e bavarese del Tirolo, del Vorarlberg, poi di Salisburgo, dell'Innviertel e del-

[2] E. Bruckmüller, *Wirtschaftsentwicklung und politisches Verhalten der agrarischen Bevölkerung in Österreich 1867-1914*, in «Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte», LIX, 1972, pp. 489-529.

[3] Cfr. da ultimo R. Melville, *Adel und Revolution in Böhmen. Zum Strukturwandel der Herrschafts- und Sozialordnung in Österreich um die Mitte des 19. Jahrhunderts*, Wiesbaden 1981 (Veröffentlichungen des Instituts für Europäische Geschichte, 95).

le province illiriche, era venuta meno la preesistente amministrazione patrimoniale, che in seguito non sarà mai piú ricostruita completamente [4]. Nei restanti territori della monarchia, invece, la struttura fondiaria tradizionale sopravvisse fino alla rivoluzione del 1848. In queste zone, insomma, la giurisdizione ed amministrazione di prima istanza sono rimaste nelle mani dei tribunali patrimoniali e degli uffici signorili.

Di conseguenza, lo Stato austriaco nel *Vormärz* risultò suddiviso in due zone: una caratterizzata da un'amministrazione di prima istanza statale, l'altra invece in cui i compiti amministrativi erano nelle mani dei signori fondiari. Un'unificazione non era pensabile fintantoché la signoria fondiaria, con le sue funzioni pubbliche, fosse sopravvissuta.

Tuttavia, anche in quei territori nei quali la signoria fondiaria persistette durante tutta la prima metà del XIX secolo, e cioè la Bassa ed Alta Austria (senza il distretto dell'Inn), i territori boemi, la Stiria, la Carinzia ed anche la Galizia, a causa delle forme ed evoluzioni molto differenziate della signoria fondiaria si possono individuare diversità particolarmente profonde ed ampie. Appare perciò sensato ritagliare in questa zona tre ulteriori settori, che si distinguono per il tipo di signoria fondiaria in essi predominante; il primo settore comprende gli arciducati ed i territori alpini, il secondo la Boemia ed il terzo la Galizia. Per chiarire meglio il senso di questa suddivisione sarà necessario ora considerare piú da vicino la struttura e la dinamica della signoria fondiaria austriaca nel periodo pre-quarantottesco.

1. In primo luogo, diamo un'idea della profonda diversità

[4] Sul Tirolo, dove i tribunali patrimoniali erano stati in parte di recente ricostituiti, ma poi durante il *Vormärz* erano stati quasi completamente destituiti, cfr. J. STAFFLER, *Tirol und Vorarlberg statistisch und topographisch*, voll. 3, Innsbruck 1839-1844, T. I, pp. 466-472; A. BUNDSMANN, *Die Entwicklung der politischen Verwaltung in Tirol und Vorarlberg seit Maria Theresia bis 1918*, Dornbirn 1961, pp. 177 s., 187-191.

nelle dimensioni quantitative e nella struttura spaziale medie per ciascuna signoria, o *Gülte*, nelle diverse parti dell'Austria. Ad esempio, la terra dominicale nel distretto di Klagenfurt durante il periodo qui preso in esame copriva appena il 20% della superficie produttiva, nella Bassa Austria circa il 26%, in Moravia oltre il 35%, in Boemia quasi il 42%, ed in Galizia le proprietà signorili coprivano addirittura quasi la metà della superficie produttiva complessiva. Differenze notevoli emergono se si confronta la percentuale dell'arativo dominicale rispetto alla superficie produttiva totale: questa percentuale era appena dello 0,6% nell'Alta Austria, del 2,3% in Stiria e del 4,3% in Bassa Austria, mentre superava il 12% in Boemia. Se trasportiamo questi dati sulla singola signoria, avremo ad esempio che i dominî erano in Boemia di estensione doppia rispetto alla Alta Austria o alla Stiria. Ancora, la superficie arativa di una signoria dominicale era in Boemia mediamente quaranta volte piú grande che la superficie di una analoga signoria situata nell'Alta Austria. Non meno significativo è un confronto riguardante la conformazione e la struttura spaziale della signoria fondiaria. Nei paesi boemi le signorie costituivano di solito distretti chiusi; piú rari erano invece insiemi di sudditi di diversi signori, di *exclavi* o di parti di villaggi.

Negli arciducati e nei territori alpini, al contrario, i sudditi di una signoria vivevano solitamente mescolati con quelli di altre signorie. Nella Bassa Austria, per esempio, raramente una signoria costituiva un distretto chiuso e nessun villaggio apparteneva ad un unico signore. Sicché, le dimensioni di un dominio o di una *Gülte* in questo caso erano desumibili solo dal numero dei sudditi, mentre insorgevano notevoli difficoltà qualora si volesse definire la superficie di questa. Le carte coeve di singole signorie e di interi distretti, con la loro rete di confini fra le diverse unità patrimoniali lasciavano facilmente riconoscere la chiusura spaziale ben definita nei territori boemi, mentre per quanto riguarda gli arciducati e le parti interne dell'Austria ancora oggi, con i moderni metodi cartografici, è molto difficile realizzare una rappresentazione grafica delle

signorie, spezzettate com'erano dal punto di vista spaziale [5].

Dietro queste marcate diversità esterne occorre cogliere ben piú profonde differenze tipologiche all'interno della signoria fondiaria in Austria, differenze che la caratterizzano: la connessione di « signoria » ed « economia » in primo luogo. In questa particolare connessione possiamo individuare il fatto strutturale costitutivo della signoria fondiaria anche nella fase in cui il suo assetto si è definitivamente stabilizzato, e cioè quella susseguente alle riforme teresiano-giuseppine. Non si possono peraltro escludere, da questo punto di vista, sviluppi regionali contrastanti. Prendiamo quindi in considerazione dapprima la struttura economica e la dinamica della signoria fondiaria nel *Vormärz* austriaco [6].

2. Il cuore della signoria fondiaria nei territori boemi e in Galizia era rappresentato dalla riserva signorile, che spesso aveva dimensioni notevoli, quando non gigantesche; tale riserva era costituita da una, ma piú spesso da diverse, aziende signorili o affidate a fattori. Questa struttura economica signorile, che produceva in proprio cereali per il mercato, rappresentava nella regione la fonte di gran lunga piú importante di entrate dei signori fondiari. Essa copriva infatti — secondo le stime disponibili — almeno il 65% ed oltre del loro reddito netto, una quota alla quale andava aggiunto il valore delle *corvées*, valutabile nel 20% circa. Le entrate che provenivano direttamente dall'economia contadina, invece, non coprivano piú del 15% della rendita signorile complessiva.

Del tutto differente era la struttura produttiva nelle cam-

[5] Cfr. R. MELVILLE, *Adel und Revolution*, cit., inoltre soprattutto H. FEIGL, *Die niederösterreichische Grundherrschaft vom ausgehenden Mittelalter bis zu den theresianisch-josephinischen Reformen*, Wien 1964 (Forschungen zur Landeskunde von Niederösterreich, 16), pp. 251-264.

[6] Fra la letteratura è da segnalare soprattutto J. BLUM, *Noble Landowners and Agriculture in Austria, 1815-1848*, Baltimore 1948 (The John Hopkins University Studies in Historical and Political Science, 65/2); F. LOM, *Organizace zemědělského podniku před rokem 1848*, Brno 1948.

pagne della Bassa ed Alta Austria, della Stiria e della Carinzia, come indica già l'estensione del terreno dominicale. In questa seconda regione produttiva, infatti, mancavano aziende signorili produttrici in proprio di una qualche entità — se si escludono alcune zone della Bassa Austria — mentre esistevano le cosiddette « signorie boschive », coltivate in modo estensivo. Non sono rari i casi di possesso signorile senza terreno dominicale, le cosiddette « *Gülte* asciutte ». Conseguentemente, i servizi coatti erano molto piú ridotti.

Nelle province prese in esame l'entrata principale del signore era rappresentata dagli obblighi e dai canoni dei sudditi, che incidevano direttamente sull'economia dei contadini sudditi: la decima, le competenze dovute in seguito a cambiamenti patrimoniali (il *mortuarium*, il *laudemium*), ecc. Il conto del valore di una signoria in questa parte dell'Austria secondo il numero dei sudditi si dimostra perciò fondato e razionale. Mentre al vertice delle aziende boeme, poi, si trovavano dei « direttori economici », fra i quali si annoverano i maggiori specialisti agrari della monarchia, i signori fondiari degli arciducati e delle zone interne austriache privilegiavano in questo ruolo degli esperti giuristi; dal loro punto di vista, infatti, era fondamentale per definire il livello della rendita feudale che questi giuristi assicurassero alle loro pretese sui canoni dei sudditi una puntuale concretizzazione.

Queste strutture economiche hanno influenzato in modo decisivo l'evoluzione della signoria fondiaria nel periodo antecedente la rivoluzione del 1848. Da un lato, nei territori boemi le grandi aziende si collocarono all'avanguardia dell'« agricoltura razionale » partecipando in misura rilevante alla prima fase dell'industrializzazione del paese. Dopo una fase di transizione, che si estende per tutta la seconda metà del XVIII secolo, in cui predominò l'economia su tre campi, attorno alla fine del secolo iniziò a prendere piede in Boemia e Moravia la *Fruchtwechselwirtschaft*, un sistema di rotazione complesso che venne conosciuto nelle aziende contadine in tutta l'Austria non prima della fine del periodo delle riforme fondiarie, ovve-

ro dopo la metà del XIX secolo. Negli anni Quaranta, invece, oltre un quarto delle terre dominicali in Boemia erano lavorate con un tipo o l'altro di *Fruchtwechselwirtschaft*.

A questa evoluzione si sono accodate le moderne « industrie » legate alla produzione agricola, fra cui soprattutto gli zuccherifici (in Boemia-Moravia ne furono costruiti quaranta, che coprivano il 94% dell'intera produzione nella monarchia) e le distillerie. Il lavoro di *corvée*, divenuto sempre piú problematico di fronte alle nuove e piú sviluppate tecniche di agricoltura intensiva, si trasformò in misura crescente in contratti d'affitto attraverso contratti di « *Reluition* ». Al suo posto si affermò sempre piú il lavoro salariato o anche giornate di lavoro svolte da un lavorante contadino in cambio del canone censuario. Crebbe notevolmente anche la produzione di ferro, che nel 1840 aveva raggiunto il 400% rispetto all'anno-base 1815. Quest'ultima branca produttiva era nel 1846 ancora per il 90% legata alle signorie e per il 65% direttamente nelle mani della nobiltà di ceto. Nell'estrazione del rame — ed in misura un poco piú ridotta anche in quella del carbone — durante il *Vormärz* le aziende signorili nobiliari detenevano praticamente una posizione di monopolio, e lo stesso vale per l'industria siderurgica. Questo monopolio subí i primi smacchi appena negli anni Quaranta in

[7] K. GRÜNBERG, *Die Bauernbefreiung und die Auflösung des gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisses in Böhmen, Mähren und Schlesien*, voll. 2, Leipzig 1893-1894, deforma il rapporto fra signore fondiario e contadino nel *Vormärz*, perché egli usciva da un completo irrigidimento dopo la reazione alla legislazione di Giuseppe II. Cfr. la critica alle affermazioni di Grünberg in F. LÜTGE, *Die Grundentlastung (Bauernbefreiung) in der Steiermark*, in *Beiträge zur Sozial- und Wirtschatsgeschichte. Gesammelte Abhandlungen*, Stuttgart 1970, pp. 255-273 (Forschungen zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 14). Ancora di piú che nelle regioni alpine la trasformazione delle *corvées* agí nell'interesse vitale del signore fondiario nei territori boemi. Cfr. su ciò W. MEDINGER, *Wirtschaftsgeschichte der Domäne Lobositz*, Wien 1903; L. KMONÍČEK, *Námzední práce na zlonickém velkostatku před a po roce 1848*, in « Sborník archivních praci », 1957, pp. 55-113; O. KODEDOVÁ, *Die Lohnarbeit auf dem Grossgrundbesitz in Böhmen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, in « Historica », XIV, 1967, pp. 123-177, 139.

Moravia (Witkowitz). Del tutto diversa è la situazione nei due arciducati e nei territori austriaci interni, nei quali durante la prima metà del secolo l'agricoltura fondata su rotazioni complesse si riscontrava solo raramente. Engel-Jánosi ha giustamente parlato di una « stagnazione dell'agricoltura » nella Bassa e Alta Austria del *Vormärz*[8]. Evidentemente, nelle condizioni date tale ritardo deve essere attribuito agli scarsi incentivi esistenti in questa parte della monarchia per creare aziende produttive in proprio. Parimenti, doveva mancare lo sviluppo di una qualche industria agricola di rilievo sotto la gestione dei signori fondiari. Si aggiunga che in queste zone era relativamente modesta la quota di partecipazione della nobiltà proprietaria terriera all'estrazione dei minerali ed all'industria di lavorazione del ferro, che almeno in Stiria e Carinzia avevano dimensioni paragonabili con quelle del corrispondente settore in Boemia e Moravia.

Tutto questo significava, per l'evoluzione della rendita feudale nell'Austria pre-quarantottesca, che nei due arciducati e nei territori alpini non era possibile aumentare le entrate, senz'altro non attraverso un'intensificazione della produzione agricola, dato che la fonte principale di entrate era e rimase l'economia contadina, la quale nel *Vormärz* non fu praticamente neppure sfiorata dalle innovazioni tipiche dell'« agricoltura razionale ». All'opposto, in questo stesso periodo la rendita feudale era facilmente aumentabile in Boemia e Moravia dato che l'azienda signorile autonoma poteva intensificare notevolmente le entrate sia basandosi sulla propria produzione agricola, che inglobando anche le attività industriali, che erano piú o meno legate all'agricoltura. La signoria fondiaria in queste regioni godette quindi di un periodo di progresso economico, mentre nelle altre province austriache essa rimase di regola caratterizzata da una durevole stagnazione economica. Anche nell'ultima fase della propria esistenza, i due tipi regionali di

[8] F. Engel-Jánosi, *Über die Entwicklung der sozialen und staatswirtschaftlichen Verhältnisse im deutschen Österreich 1815-1848*, in « Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte », XVII, 1924, pp. 95-108.

signoria fondiaria, che abbiamo presentato, esistenti in Austria, si svilupparono secondo linee ancor piú divergenti.

Solo una simile articolazione regionale della tipologia della signoria fondiaria in Austria, in base ai suoi connotati statici e dinamici, consente di interpretare correttamente quel processo che Otto Brunner ha definito come il « declino del mondo nobiliare ». A questo proposito emerge soprattutto la problematica dell'esercizio delle funzioni signorili e pubbliche, e quindi dell'elemento di « autorità », che nel periodo qui preso in considerazione viene messo in discussione sempre piú chiaramente in Austria. Su questa, si innesta una seconda questione, che riguarda i modi in cui i signori fondiari e piú specificamente i nobili proprietari di terre, hanno risposto a questa « crisi » del sistema sociale da essi dominato. Cercheremo di mostrare come la questione abbia determinato in modo decisivo la posizione politica che questa classe sociale ha assunto di fronte ai principali problemi interni della monarchia, condizionandone i rapporti con lo Stato e con la società. Si tenterà, infine, di rispondere a questa stessa domanda relativamente alla rivoluzione del 1848-49, allorché dopo l'eliminazione del sistema di amministrazione patrimoniale e dopo la riforma degli oneri delle classi contadine si impose all'ordine del giorno l'integrazione del latifondo nell'ordinamento sociale e politico post-feudale. In questo senso sarà presa in considerazione, come un importante modello di soluzione, la legge comunale emanata da Stadion nel 1849.

3. Per i territori boemi e per la Galizia è caratteristico il concentrarsi delle funzioni signorili-private e pubbliche in un'unica persona. I signori esercitavano all'interno dei confini delimitati dalla proprietà fondiaria tutti i diritti pertinenti alla signoria terriera, cosí come l'amministrazione politica e la giurisdizione civile, il patronato, l'esazione delle imposte e l'amministrazione militare. Del tutto diversa era la situazione negli arciducati e nelle province alpine, dove lo spezzettamento spaziale e le dimensioni

troppo ridotte della signoria fondiaria hanno rappresentato un duro ostacolo per l'amministrazione pubblica e la giustizia.

A partire dalla metà del XVIII secolo, e soprattutto durante il regno di Giuseppe II l'amministrazione centrale, in opposizione alla struttura caotica della signoria fondiaria, cercò di realizzare in questi territori il principio della « territorialità ». Le funzioni pubbliche piú importanti, in altre parole, venivano attribuite ad alcune signorie appositamente scelte, che ora agivano entro un distretto piú vasto e chiuso, comprendente sudditi di altre signorie. Indubbiamente, anche questi punti d'appoggio erano spesso troppo deboli per poter esercitare contemporaneamente tutte le funzioni amministrative. Perciò, fu necessario suddividere singoli rami dell'amministrazione ed attribuirli ad altre signorie. L'esito di queste riforme fu un nuovo spezzettamento delle competenze. Da allora divenne problematico pensare che in questa parte della monarchia fosse davvero possibile armonizzare il sistema tradizionale della signoria fondiaria con i princípî razionali di una moderna amministrazione statale, di cui l'Austria, in quanto collocata nel novero delle grandi potenze europee, abbisognava.

È facile constatare come i compiti dell'amministrazione pubblica si siano costantemente moltiplicati nel corso del periodo pre-quarantottesco. L'incremento demografico, concentrato soprattutto nelle classi inferiori, l'emigrazione interna in fase di crescita a seguito dell'urbanizzazione e del formarsi di zone e centri produttivi ed industriali, l'acutizzarsi della questione sociale in un contesto caratterizzato dalle aporie tipiche della fase protoindustriale-capitalistica, l'intensificazione dei traffici e dei trasporti e l'espandersi dei rapporti di mercato, hanno creato dei problemi amministrativi che coinvolgevano in particolare gli organi di prima istanza.

A seguito di questa massiccia richiesta per un'azione amministrativa piú efficace ed intensiva, le signorie fondiarie negli arciducati e nell'interno dell'Austria hanno dovuto

sobbarcarsi oneri tali da evidenziare i limiti del sistema esistente. In questa parte della monarchia la stagnazione economica in cui la signoria fondiaria si trovava è sfociata successivamente in una crisi politica della classe dei signori terrieri, e quindi in primo luogo dei ceti territoriali nobiliari. Nei territori boemi, invece, i grandi dominî, spazialmente omogenei, grazie ai frutti di una fase di prosperità economica sono stati in grado di tenere meglio il passo con la dinamica ora accennata [9].

All'inizio delle nostre considerazioni abbiamo stabilito che l'Austria del *Vormärz* si poteva suddividere in due zone, dal punto di vista dell'amministrazione di prima istanza: in alcuni territori e distretti della monarchia questa era stata statalizzata, negli altri rimaneva invece in mano ai signori fondiari. Possiamo solo aggiungere che la zona caratterizzata dall'amministrazione patrimoniale deve essere ulteriormente suddivisa, in base alla struttura ed all'evoluzione della signoria che gestiva l'apparato amministrativo. È infatti necessario operare una distinzione fra i rapporti, relativamente stabili e razionali, caratteristici dell'amministrazione signorile nei territori boemi, da un lato, e la debolezza strutturale connessa all'arretratezza economica, che caratterizzava i rapporti all'interno delle signorie fondiarie negli arciducati e nei paesi alpini. Un terzo tipo è quello rappresentato dalla signoria galiziana, sulla quale ritorneremo brevemente piú avanti. Si chiariscono, in questo senso, quali ostacoli si opponessero al processo del moderno « divenire dello Stato » nel *Vormärz* austriaco; tali ostacoli non si limitano semplicemente all'esistenza dell'amministrazione patrimoniale, ma consistono soprattutto nella disomogeneità e diversità dei livelli di efficienza dell'amministrazione di prima istanza nella monarchia.

4. La reazione politica della nobiltà proprietaria terriera alla situazione ora descritta della signoria fondiaria e dell'amministrazione patrimoniale in Austria, non fu omoge-

[9] V. Bibl, *Die niederösterreichischen Stände im Vormärz. Ein Beitrag zur Vorgeschichte der Revolution des Jahres 1848*, Wien 1911.

nea. Nella Bassa Austria verso l'inizio degli anni Trenta assistiamo all'intensificarsi del malcontento da parte dei ceti nei confronti dei crescenti oneri derivanti alle loro signorie dall'amministrazione pubblica. I motivi di questo malcontento erano prevalentemente di tipo economico, ma le proposte sfociavano poi in progetti di riforma politica: oberare i dominî con compiti pubblici ne determinava la « svalutazione », per cui era necessario affidare ad altri l'amministrazione [10]. Questi interessi vennero difesi nel modo piú conseguente da Viktor Freiherr von Andrian-Werburg, il quale nel suo noto saggio *Österreich und dessen Zukunft* propose che l'amministrazione pubblica — nella quale egli vedeva un'« appendice » al « concetto di signoria fondiaria » a cui era facile rinunciare — fosse passata ai comuni, che a tale scopo avrebbero dovuto essere emancipati. A suo parere « un libero sistema comunale » — e non piú la signoria fondiaria, come accadeva nella costituzione territoriale per ceti — avrebbe dovuto essere « la base di qualsiasi ordinamento statale ben ordinato ». Qui troviamo le radici del « liberalismo » politico che avrebbe improntato l'opposizione di ceto nel *Landhaus* viennese del *Vormärz* [11].

Nel movimento cetuale boemo, nello stesso periodo, non esistevano parallelismi con questi piani e con questi obiettivi. All'ordine del giorno del *Landtag* non troviamo né il problema della riduzione delle funzioni pubbliche della signoria fondiaria, né quello riguardante l'emancipazione politica dei comuni rurali. In questo periodo, cosí come ancora all'inizio della fase rivoluzionaria, per la nobiltà boema era fondamentale la difesa, anzi il rafforzamento della signoria fondiaria e quindi proprio dell'amministrazione patrimoniale. Era in questo ambito, infatti, che i nobili boemi vedevano fondata la loro collocazione nello Stato e nella società [12].

[10] *Ibidem.*

[11] V. Freiherr von Andrian-Werburg, *Öshterreich und dessen Zukunft*, vol. I, Hamburg 1843, vol. II, Hamburg 1847.

[12] Su ciò cfr. A. Okáč, *Český sněm a vláda před březnem 1848*, Praha 1947. C. H. Thienen-Adlerflycht, *Graf Leo Thun im Vormärz. Grund-*

Questo punto di vista venne alla luce nel modo piú chiaro e piú ragionato nel conte Leo Thun. Questi espose le proprie concezioni in un ampio memorandum, datato aprile 1846, ed intitolato *Die Ereignisse in Galizien und das Patrimonialverhältnis in Österreich*. Con questa presa di posizione egli intendeva reagire alla piú grave scossa subita dall'ordinamento sociale e politico austriaco nel *Vormärz*: la rivolta in Galizia. Mentre Thun era disposto a vedere eliminata in questa regione l'amministrazione patrimoniale, egli ne difendeva la validità per i territori piú antichi della monarchia. A suo avviso, in queste regioni la signoria fondiaria rappresentava quasi l'unico baluardo contro « l'autocrazia della burocrazia ». Peraltro, pur se difendeva il mantenimento del rapporto patrimoniale preesistente, tuttavia Thun pretendeva la cancellazione degli oneri ricadenti sui sudditi, sia quelli materiali che quelli aventi forma di servizi coatti di lavoro. Questi minacciavano, infatti, a suo avviso, l'esistenza stessa della signoria fondiaria, dato che i sudditi si mostravano sempre meno disposti a sopportarli.

I due esempi fatti mostrano come all'interno della nobiltà austriaca esistesse un palese contrasto di interessi, che a nostro parere può essere spiegato facendo riferimento alle differenze regionali esistenti all'interno della struttura e dell'economia della signoria fondiaria. È un compito allettante quello che cosí si apre, di reinterpretare la rivoluzione del 1848, il neo-assolutismo e la successiva fase del liberalismo costituzionale in Austria alla luce di questo sfondo strutturale. A questo punto affronteremo un ultimo complesso di problemi: in che modo il grande possesso terriero è stato integrato all'interno della struttura costituzionale post-feudale austriaca? Per affrontare questo tema dovremo limitarci ad un unico progetto di riforma, peraltro di notevole rilievo: la nota legge comunale di Stadion del 17 marzo 1849 [13].

lagen des böhmischen Konservatismus im Kaisertum Österreich, Graz 1967 (Veröffentlichungen des österreichischen Ost- und Südosteuropa-Institutes, 6); R. MELVILLE, *Adel und Revolution*, cit.

[13] Sulla legislazione comunale di Stadion, vedi soprattutto: H. FRIED-

5. La ricerca storica ha giudicato questa legge, ideata dal ministro degli interni conte Franz Stadion, in modo praticamente unanime, nel senso che essa avrebbe voluto concedere il potere nell'ambito comunale alla borghesia possidente e colta in ascesa, quella che Heinrich Friedjung ha definito con il termine « cittadini benestanti », Josef Redlich come « la classe media superiore » e Jiri Klabouch « la borghesia piú ricca ». In questo senso anche Friedjung ha ritenuto che Stadion, benché aristocratico per nascita, sia stato in realtà l'uomo di Stato della classe media.

Nei giudizi storiografici ora riassunti si è però misconosciuto ampiamente il fatto che la legge comunale di Stadion aveva anche (e non da ultima) la funzione di integrare la grande proprietà e la nobiltà all'interno dell'ordinamento politico post-feudale. La legge venne tuttavia accolta piuttosto come anti-aristocratica, ed una delle sue conseguenze fu — come afferma Klabouch — « la definitiva frustrazione delle possibilità che nell'amministrazione dei villaggi fosse mantenuto il predominio nobiliare ».

Ci pare che il particolare merito di Stadion sia stato proprio l'avere definito una norma valida allo stesso modo per tutta l'Austria, nella quale tuttavia potessero confluire strutture regionalmente cosí diversificate; laddove la borghesia possidente era piú solidamente sviluppata ad essa veniva affidata dalla legge la posizione centrale nell'ordinamento costituzionale; in quelle zone, invece, in cui anche dopo l'affrancazione delle terre, e cioè dopo la riforma agraria, la nobiltà terriera deteneva una posizione forte nella società, la legge affidava a quest'ultima un rango adeguato anche nelle strutture politiche. Questo modello di base dell'autoamministrazione municipale austriaca, che poi sarebbe sopravvissuto anche se con alcune modifiche

JUNG, *Österreich von 1848 bis 1860*, vol. I, Stuttgart 1908: J. REDLICH, *Das österreichische Staats- und Reichsproblem*, vol. I, Leipzig 1920; P. FRIEDJUNG, *Die Geschichte der Gemeindegesetzgebung von 1848-1859*, Diss. Wien (Maschinenschr.) 1926; J. KLABOUCH, *Die Gemeindeselbstverwaltung in Österreich 1848-1918*, Wien 1968.

nella legislazione di Schmerling, si mantenne sostanzialmente fino alla caduta della monarchia asburgica, costituendo accanto all'introduzione generalizzata dell'amministrazione statale di prima istanza nei distretti (riforma realizzata anch'essa nel 1848-49) uno dei pilastri dello Stato austriaco moderno.

Non è casuale che le radici di questa nuova concezione dell'ordine post-feudale siano state poste già nel *Vormärz*. Lo stesso Stadion aveva in precedenza effettuato due tentativi in questo senso: nei territori della costa adriatica (*Küstenland*) ed in Galizia. Come governatore dei primi (a partire dal 1841) egli riuscí a realizzare un sistema di autoamministrazione municipale nel microcosmo di questa provincia marginale, che tuttavia deteneva una notevole importanza strategica e commerciale per la monarchia a causa del porto di Trieste, riuscendo a rendere effettiva l'autoamministrazione comunale nonostante l'intromissione degli organi centrali di Vienna. Un fattore che agevolò in questo caso il tentativo di Stadion consistè nell'essere la struttura amministrativa della provincia fino al livello dei distretti del tutto libera da elementi signorili e patrimoniali; si trattava quindi di un'organizzazione di uffici statali: Stato e società si contrapponevano cosí senza mediazioni. I comuni non si trovavano qui in un rapporto di sottomissione rispetto alla signoria fondiaria, ma erano invece sottoposti ad un'amministrazione statale assolutistica, dalla quale la legislazione di Stadion ora li emancipava almeno in parte.

Del tutto differente era la situazione in Galizia, una regione con oltre 2500 signorie nobiliari. In occasione della nomina a governatore, dopo la duplice rivolta del 1846, a Stadion venne affidato il compito di eliminare l'amministrazione patrimoniale e di creare gli organi di distretto statali, collocando accanto alla amministrazione statale solo l'autoamministrazione comunale, seguendo cosí lo stesso modello usato a Trieste, nonostante che i rapporti sociali fossero totalmente diversi.

Dobbiamo evidenziare due tratti caratteristici, e determi-

nanti nel nostro contesto, della legislazione comunale realizzata da Stadion dal *Vormärz* al 1849, che non hanno perso la loro validità anche nel periodo successivo: la formazione di comuni di rango superiore, e cioè l'assemblaggio di vari comuni locali in comuni distrettuali, e la creazione di un diritto elettivo municipale basato sul principio del censo e sulla suddivisione degli elettori in diverse classi.

Già nella provincia della costa adriatica Stadion aveva progettato un'« unificazione dei piccoli comuni in vista dell'amministrazione patrimoniale in comuni di capoluogo », e « la creazione di una congregazione circolare secondo il modello dell'ordinamento comunale del Regno lombardo-veneto ». In quelle zone della monarchia in cui la grande proprietà terriera svolgeva un ruolo importante, questi comuni di rango superiore assunsero un ruolo notevole, come dimostra l'ordinamento introdotto da Stadion in Galizia. La proprietà fondiaria di un signore era suddivisa, di solito, fra una serie di comuni locali contigui ed era perciò possibile tenerla tutta sotto controllo solo all'interno di una circoscrizione comunale piú estesa. Quest'ultima, nel caso in cui dal punto di vista spaziale prendeva il posto del preesistente dominio, racchiudeva le terre un tempo dominicali all'interno di un organismo di autoamministrazione. Soprattutto l'esempio del diritto elettorale nell'ordinamento comunale galiziano mostra con chiarezza quali possibilità si aprissero in tal modo per la grande proprietà. Infatti, godevano del diritto di voto solo i membri del comune che pagavano una imposta diretta. La somma delle imposte dirette versate al comune veniva divisa per tre, e ciascun terzo doveva corrispondere ad una classe di elettori, che eleggeva ciascuna un egual numero di membri nel consiglio comunale; quanto piú alte erano le imposte pagate, tanto piú forte era l'influenza elettorale.

Negli anni Quaranta la tassazione della proprietà fondiaria ed immobiliare in Austria copriva ancora quasi il 90% del totale delle imposte dirette, mentre la tassazione sul possesso di capitali era limitata appena al 5%. Data questa

struttura fiscale, era ovvio che la grande proprietà fondiaria, grazie ad un censo relativo, potesse divenire di regola il fattore determinante all'interno del comune. Se poi teniamo presente che in Galizia prima delle riforme agrarie circa il 50% della superficie tassata era di tipo dominicale e che tale quota era del 42% in Boemia e di oltre il 35% in Moravia, superficie che in seguito alla legislazione riformistica si trasformò in grande proprietà, allora sarà chiaro come in moltissimi comuni, soprattutto rurali e piccolo-urbani, la prestazione fiscale di un unico proprietario — precisamente di colui che finora era stato il signore fondiario — doveva raggiungere o superare un terzo dell'intero gettito fiscale del comune stesso. Rispetto a questa situazione fu particolarmente azzeccato, perciò, considerare il caso citato come regola, come avvenne nell'ordinamento comunale galiziano:

« Se in un comune un terzo delle imposte dirette viene pagato da un solo proprietario terriero, allora questi da solo costituisce il primo corpo elettorale ed è perciò in grado di eleggere il numero di deputati comunali attribuiti a questo corpo elettorale ».

Dobbiamo accontentarci di questo unico esempio, che tuttavia lascia facilmente capire come la legislazione comunale varata da Stadion non volesse affatto impedire « che nell'amministrazione dei villaggi fosse mantenuto il predominio nobiliare ». Analogamente, il costituzionalismo di Stadion è stato aiutato in modo molto consistente, con finanziamenti e con i fatti, dalla nobiltà di ceto boema dopo la dissoluzione della signoria fondiaria. Heinrich Jaroslav Clam-Martinic, a quel tempo consigliere per i paesi boemi presso il ministero degli esteri durante la gestione di Stadion ed all'inizio della sua carriera politica, scriveva nel dicembre 1848 di « attribuirsi con una certa consapevolezza una parte della paternità » del progetto di legge municipale. Leo Thun vide nell'introduzione del diritto elettorale per censo e per classe « un passo straordinario che ... pone una diga nei confronti dei moderni sistemi di rappresentanza, a mio avviso dannosi ed insostenibili, che suddividono semplicemente i distretti elettorali secondo il

numero delle teste ... ». Ed Egbert Belcredi espresse la convinzione « che in questo o quel distretto nessuno meglio del grande proprietario terriero ... sia in grado di assumerne la guida in tutte le situazioni ». Durante gli anni Sessanta la nobiltà boema andò sí alla ricerca di nuove strade per consolidare le basi della propria influenza politico-sociale, ma gli obiettivi rimasero immutati.

Abbiamo cercato di mostrare che il processo della formazione interna dello Stato moderno in Austria anche nel XIX secolo è stato influenzato in maniera determinante dalle strutture dell'ordinamento sociale e costituzionale tradizionale preesistente. All'interno di questo processo anche nel *Vormärz* la signoria fondiaria svolse un'importante funzione. Uno dei compiti della moderna storia sociale della monarchia asburgica deve essere quello di studiare le tensioni riguardanti la signoria fondiaria nell'ultima fase della sua evoluzione e di analizzare i modi in cui questa si è integrata all'interno del nuovo sistema sociale e politico post-feudale.

Nello stesso tempo, abbiamo cercato di dimostrare come non sia possibile parlare di una signoria fondiaria « austriaca » unica e di uno strato di grandi proprietari aventi interessi omogenei; al contrario, solo una tipologia regionale consente di cogliere le diverse strutture e le diverse forme di sviluppo. Uno degli impegni piú gravosi posti al processo di costruzione dello Stato moderno in Austria è stato proprio quello di dover superare queste differenze inglobandole in un ordinamento piú ampio. La legge comunale di Stadion del 1849 rappresenta una tappa decisiva in questo processo.

Potere e istituzioni nel Lombardo-Veneto pre-quarantottesco

di *Marco Meriggi*

Al termine delle guerre napoleoniche si riacutizzava, nell'impero asburgico, quella crisi nel rapporto tra ceti privilegiati e sovrano che aveva caratterizzato l'andamento costituzionale imperiale a partire dalla seconda metà del Settecento. Venuti meno i problemi della difesa militare esterna riprendeva vigore il conflitto interno tra l'aristocrazia feudale, espropriata, in quanto ceto, della propria funzione istituzionale [1], ma saldamente dominante, come forza sociale, nell'ambito della società civile, e l'apparato burocratico statale che, sotto lo stimolo di una crescente ramificazione dei propri compiti amministrativi, attraversava una fase di riadeguamento quantitativo e qualitativo alle nuove esigenze. La costituzione e la crescita, sul territorio imperiale, di una rete burocratica di nuovo conio, segno tangibile della progressiva avanzata dell'amministrazione centrale ai danni dei ceti tradizionalmente privilegiati, comportavano l'emergere di problemi di varia natura, e davano pertanto luogo ad una crisi generale della società e dello Stato, che nel linguaggio di alcuni autori del periodo veniva definita crisi materiale e spirituale.

Franz Hartig [2], riflettendo a qualche anno di distanza dalla tempesta del '48 sulle ragioni che avevano provocato la rivoluzione, individuava la chiave del dilemma nelle riforme amministrative settecentesche, e nella successiva

[1] Ci si riferisce alla sostanziale erosione del potere costituzionale degli *Stände* nelle province ereditarie.

[2] Per notizie sull'Hartig, cfr. C. von Wurzbach, *Biographisches Lexicon des Kaiserthums Oesterreich*, Wien 1856-91, 60 voll., vol. VII, pp. 399-402.

crisi di conduzione della « österreichische Staatsmaschine ». Insieme alle riforme si era verificato un rapidissimo sviluppo « delle forze spirituali e materiali in Austria » [3], e con esso la moltiplicazione del numero degli affari da trattare. La crisi tecnica che ne era scaturita aveva rese necessarie soluzioni affrettate, che, mentre si risolvevano in un aumento quantitativo dei quadri della burocrazia asburgica, ne avevano determinato un impoverimento qualitativo. Uomini nuovi, specialisti, si erano affacciati alla ribalta della pubblica amministrazione, denobilitando però, a causa della loro origine sociale, le alte cariche dello Stato, che risultavano cosí espropriate di quel carattere « sacrale » da cui per secoli erano state segnate. Con il prodursi dell'enorme massa di pratiche che l'accresciuta ingerenza statale in ambiti di potere e di vita sociale un tempo all'interessamento dello Stato estranei determinava, si era inoltre venuto a spezzare un consolidato meccanismo di rapporto diretto e personale tra Imperatore ed alti funzionari nella trattazione degli affari. Ora che la funzione pubblica da missione era divenuta tecnica specialistica passavano, lamentava l'Hartig, talvolta mesi interi senza che i piú alti funzionari venissero convocati a colloquio diretto dall'imperatore: nel nuovo regno del protocollo essi ricevevano ormai per lo piú le disposizioni per iscritto, in forma impersonale, e gli uffici aulici erano virtualmente decaduti da « elementi del governo dello Stato » [4] a semplici « autorità amministrative ». Veniva in tal modo meno, rinchiudendosi ciascuna delle autorità nel proprio circolo limitato, la visione complessiva del pubblico bene; lo Stato, concludeva seccamente l'alto funzionario, non era piú « governato, ma soltanto amministrato » [5].

Tracciando cosí il profilo della crisi di identità dell'apparato di potere asburgico nel corso del suo processo di transizione verso una forma moderna, Hartig coglieva nel

[3] F. Hartig, *Genesis der Revolution in Oesterreich im Jahre 1848*, Leipzig 1850, p. 28.

[4] *Ibidem*, p. 30: « ... von Theilnehmern an der Staatsregierung zu blossen Verwaltungsbehörden ».

[5] *Ibidem*, p. 45.

tramonto di un'antica concezione della società[6] la genesi della crisi dello Stato. Con l'eclissi sostanziale, se non formale, del potere istituzionale degli *Stände*, con la rottura degli antichi patti tra sovrano e corporazioni cetuali, lo Stato veniva assumendo una forma spersonalizzata, priva di « sintesi » e di spirito informatore, ovvero di relazionamento a determinate componenti istituzionali e sociali; acquistava la fisionomia di una macchina senza guida. Affermando che lo Stato era « amministrato, ma non governato », Hartig intendeva evidentemente sottolineare la presenza di un vuoto di potere politico, colmato un tempo dalla relazione personale tra le forze costitutive dominanti della società e il sovrano, che le tendenze riformatrici degli ultimi imperatori avevano messo radicalmente in crisi.

Tuttavia, all'interno dell'apparato amministrativo imperiale permanevano alcuni caratteri piú consoni ad un'epoca passata, e scarsamente adeguati alla impersonale razionalità di uno Stato moderno; ed anzi, a conti fatti, la paralisi conosciuta dall'amministrazione asburgica nel periodo del *Vormärz* poteva essere fatta risalire in buona parte per l'appunto ai tratti « medievali » ancora in essa presenti; tale, ad esempio, il diritto di petizione di cui i sudditi godevano nei confronti del sovrano, prerogativa che, rischiando di annullare l'operato di tutte le autorità amministrative intermedie, provocava un forte rallentamento, quando non la stasi, nel pubblico servizio. L'Imperatore teneva in tal modo a riaffermare quella funzione di supremo dispensatore di giustizia che da sempre gli era stata propria, ma che costituiva ora, in presenza di una macchina amministrativa in linea di principio autosufficiente, un elemento di obbiettivo intralcio al lineare prodursi dell'attività dell'amministrazione. E, piú in generale, le disfunzioni tecniche che Hartig additava all'interno dell'amministrazione asburgica, e su cui avremo modo di soffermarci in seguito, erano il frutto obbligatorio di una complessiva

[6] Sulla quale si rimanda a O. BRUNNER, *Vita nobiliare e cultura europea*, Bologna 1972, ed ai saggi raccolti in *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, a cura di P. SCHIERA, Milano 1970.

incompiutezza del guado verso la razionalità ed impersonalità amministrativa in cui l'Impero, in quel torno di tempo, si dibatteva.

Se si riflette ad esempio, per il momento ancora in modo superficiale, sulla pratica paternalistica che impregna l'amministrazione imperiale del *Vormärz*, e la si considera non aspetto coloristico ma vizio di struttura; od ancora sull'applicazione distratta e permissiva di norme formalmente molto rigide, su quella triade costituita dalla « forza delle circostanze, dall'influsso personale, e dal caso » [7] che, sempre secondo Hartig, rappresenta la chiave di comprensione dell'amministrazione nel periodo della reggenza post-franceschina, appare naturale dedurne che, nell'Impero, non sono state ancora tratte, prima del '48, le conseguenze estreme della dissoluzione delle antiche forme istituzionali, in ordine al funzionamento del nuovo meccanismo amministrativo. E tale incertezza si rivela comprensibile quando si pensa che in Austria e nelle province ereditarie [8] non si è avuta rottura violenta col passato, né eversione giuridicamente sancita dalla feudalità nei suoi aspetti sociali e civili; che si sono sperimentati i limiti estremi concessi dalle situazioni di diritto privilegiato senza mettere in discussione la nozione di privilegio in quanto tale, come categoria logico-giuridica, con tutti i limiti che essa comporta per l'operare dell'amministrazione centrale. Alla periferia della società la contrapposizione tra ambiti territoriali parzialmente autonomi, le signorie patrimoniali, e sfera d'intervento delle autorità statali competenti, i capitanati circolari (*Kreisamt*) [9], rimane ancora aperta, a testimoniare eloquentemente di quanto di pre-moderno permanga nell'organizzazione complessiva dell'Impero. Il depotenziamento degli *Stände* d'altro canto, ottenuto, salvo la breve parentesi giuseppina, in virtú

[7] F. Hartig, *Genesis der Revolution*, cit., p. 51.

[8] Tanto piú nell'area ungherese dell'Impero, che rimane comunque esclusa dalla nostra analisi.

[9] Sull'istituzione del *Kreisamt*, alla metà del Settecento, cfr., in linea generale, H. Hantsch, *Geschichte Österreichs*, Wien 1963, vol. II, p. 157, e bibliografia ivi segnalata.

di una pratica amministrativa, piuttosto che di una chiara sanzione giuridica [10], segna la linea di tendenza di quanto, da parte delle autorità centrali, si vorrebbe perseguire. Si assiste inoltre al paradosso di una organizzazione burocratica che, pur formalizzata e predefinita, nel suo concreto spessore umano, già nel periodo delle guerre napoleoniche [11], in una direzione contraria agli interessi dell'aristocrazia, rimane guidata a tutto il 1848, ai suoi vertici massimi, da figure legate ancora da un rapporto di fedeltà personale con l'Imperatore dalle caratteristiche semi-feudali [12]. È vero quanto dice Hartig a proposito della crescente « borghesizzazione » dei corpi burocratici imperiali; ma il nostro autore appare meno credibile, e meno persuasivo, quando sostiene che nessun ostacolo è frapposto all'ascesa al vertice dello Stato di quel « terzo stato » degli uffici, naturale nemico dell'aristocrazia, che costituisce ormai la massa d'urto della nuova burocrazia asburgica [13]. Di fatto, al timone delle pubbliche istituzioni, a ricoprire le cariche « politiche » dell'amministrazione, rimangono uomini di stampo antico, nutriti di una cultura e di un senso dello Stato di carattere pre-moderno, o comunque pre-scientifico. Franz Hartig è una di queste figure.

Se in Hartig la crisi dello Stato viene posta con un senso di smarrimento che sottende la ricerca di una soluzione, politica e tecnica, del problema, in autori che la osservano da una diversa angolatura essa diviene il pretesto per rivendicare senza mezzi termini il ritorno ad un ormai

[10] Cfr. F. HARTIG, *Genesis der Revolution*, cit., p. 41.

[11] Cfr. A. HOFFMANN, *Bürokratie insbesondere in Österreich*, in *Beiträge zu neuren Geschichte Österreichs*, Wien-Köln-Graz 1974. Al Hoffmann si rimanda per tutta la bibliografia in lingua tedesca in proposito. Cfr., in particolare, p. 20.

[12] Figure per molti tratti analoghe a quelle individuate da Federico Chabod nel suo studio *Usi e abusi nell'amministrazione dello stato di Milano a mezzo il cinquecento*, in *Studi in onore di G. Volpe*, Firenze 1958, vol. I, pp. 94-194. Cfr. p. 181.

[13] Cfr. F. HARTIG, *Genesis der Revolution*, cit., pp. 57-58. E, per un'analisi ricca di dati documentari sui vertici dell'amministrazione imperiale nel periodo che ci interessa: N. VON PRERADOVICH, *Die Führungsschichten in Österreich und Preussen (1804-1913)*, Wiesbaden 1955.

impossibile mondo di ieri. L'autore di *Austria as it is* [14] risolve la sua, invero superficiale, analisi della decadenza politica dell'aristocrazia imperiale nella demonizzazione di Metternich, e del moderno mondo degli uffici e della burocrazia dal principe-diplomatico rappresentato; dalle sue pagine esce una colorita raffigurazione dei raffinati usi e costumi dei nobili viennesi; una sorta di *Giorno* pariniano narrato da un uomo dalle idee diametralmente opposte a quelle del lombardo. E, contrapposta ad essa, l'immagine grigia della burocrazia centrale, la sua vita mediocre e monotona, segnata dal lavoro indefesso e dagli orari di ufficio, nel mezzo della città delle delizie e della gioia. Nei due mondi morali che ci vengono dall'anonimo libellista presentati si può leggere nella sua pienezza, fuor di metafora, il senso dello scontro in atto.

In Viktor von Andrian-Werburg [15], per converso, mentre l'apparato burocratico imperiale assume, nei suoi tratti demoniaci, la fisionomia dello Stato-macchina, il problema della crisi dello Stato viene impostato in modo tale che il rimedio proposto elimini, oltre che il male, anche il malato. La crisi generale della società imperiale, scossa in ogni sua parte da fermenti nazionalistici, per l'Andrian si risolve restituendo a quella che è l'unica forza connettiva transnazionale, l'aristocrazia, la posizione costituzionale da essa prima delle riforme centralizzatrici di Giuseppe II esercitata; e restringendo, d'altro canto, gli spazi di intervento e l'entità numerica di una « burocrazia stupida e odiosa », priva di spirito, ovvero di sentimento morale, che, mentre si scaglia contro la sola forza sana della

[14] C. SEALSFIELD [K. POSTL], *Austria as it is*, London 1828. Si rimanda alla edizione integrale delle opere di SEALSFIELD-POSTL, *Sämtliche Werke*, New York 1972, voll. 6, a cura di Karl J.R. ARNDT. Si veda in particolare il volume III, che contiene le ristampe anastatiche delle edizioni inglese, francese e tedesca del libello, corredate dell'opportuno apparato critico. Su Sealsfield-Postl ha pagine molte acute C. Magris, nell'introduzione a *La prateria del Giacinto*, Torino 1974. Il volumetto torinese contiene anche un profilo biografico di Postl, curato dallo stesso Magris, alle pp. XXV-XXVI.

[15] Sull'Andrian-Werburg cfr. WURZBACH, *Biographisches Lexikon*, cit., vol. I, pp. 37 ss.

società, l'aristocrazia, contribuisce in misura determinante alla crisi finanziaria dello Stato. Una crisi, quest'ultima, che provoca nuovi aggravi fiscali, ed una ulteriore erosione delle basi materiali del potere nobiliare. Per l'Andrian si tratta pertanto di rovesciare una linea di tendenza che procede per reazioni a catena. La sua è una risposta di sapore reazionario a quel medesimo vuoto di potere, a quella spoliticizzazione dello Stato, a quell'« amministrare ma non governare » di cui anche Hartig lamenta gli inconvenienti. La « rispiritualizzazione » dello Stato, vale a dire la sua ripoliticizzazione, diventano dunque possibili limitando drasticamente l'entità dell'intervento dell'apparato amministrativo nel tessuto della società; invertendo la linea di tendenza centralizzatrice operante da alcuni decenni [16].

Ma la ragion d'essere dello Stato amministrativo moderno non può realizzarsi che con un'allargamento progressivo di funzioni, e con la chiara acquisizione teorica di una specifica scienza della funzione pubblica, capace di costituire la cultura operativa della burocrazia. Questa l'opinione del Liechtenstern [17], un autore attivo agli albori della restaurazione, che appartiene evidentemente ad una corrente di pensiero dalle posizioni specularmente opposte a quelle dei due epigoni della concezione del mondo aristocratica esaminati poc'anzi. Dall'autore del *Saggio di una statistica* [18], conseguentemente, l'accento viene spostato dalla sfera delle motivazioni *morali* che ostano all'agire burocratico statuale a quella dell'organizzazione tecnica dello Stato stesso. La legittimità dell'operato dello Stato-macchina viene data per scontata mentre il problema diventa quello di

[16] Cfr. ANONIMO [V. ANDRIAN-WERBURG], *L'Austria e il suo avvenire*, Bastia 1847 (l'edizione in tedesco è di qualche anno prima). Per un inquadramento del pamphlet dell'Andrian relativamente alla problematica del pubblico impiego nell'Impero, durante il *Vormärz*, si rimanda a M. MERIGGI, *Funzionari e carriere nella Lombardia della restaurazione (1816-48)*, in « Società e Storia », 1980, n. 7, pp. 61-96.

[17] Sul Liechtenstern, cfr. WURZBACH, *Biographisches Lexikon*, cit., vol. XV, pp. 171-73.

[18] LICHTENSTERN, *Saggio di una statistica dell'impero d'Austria*, Milano 1819 (traduz. di Wien 1816).

approntare gli strumenti specifici necessari alla burocrazia statale per eseguire con successo la propria attività amministrativa. La nozione di pubblico bene, colta dall'Hartig come assente per mancanza di globalità d'intenti all'interno dello Stato-macchina asburgico, rivendicata dall'Andrian a vanto della moralità del « mondo di ieri », viene fatta coincidere da Liechtenstern, epigono cameralista ed allievo di Sonnenfels, con la moderna nozione di scienza, una scienza dello Stato contrapposta evidentemente all'antica arte di governo, e tale da inglobare in sé un presupposto di moralità di tipo nuovo, razionalisticamente, e non sentimentalmente, perseguita:

« Nessuno verrà chiamato ed ammesso ad un ufficio di pubblica amministrazione qual ministro di prim'ordine di per se stesso operativo, qualora questi non si fosse resa familiare tale primitiva idea di Stato, e non avesse abbracciata pienamente la di lei ferace dottrina; e con ragione ripone il governo la sua confidenza in coloro che col mezzo di una scientifica educazione si sono impossessati della vera cognizione della teoria dello stato, della di lei forma, dei rapporti e sue condizioni, non che delle formalità della vita ufficiosa dello stato, poiché egli è una verità inconcussa che lo stato nella sua eminenza non è che *uno* colla scienza; che le leggi della vita scientifica, speculativa, e quelle della vita pratica civile, si congiungono in una sola legge, la quale è comune ad ogni vita in generale » [19].

Se per Andrian la soluzione alla crisi si concreta in un ritorno sui propri passi dello Stato-macchina, ed in una rinuncia alla cultura nuova, modellata sulla base della scienza, che ne ha accompagnato, ancora timidamente, le prime fasi di attività, il problema sta per Liechtenstern nell'ancora insufficiente operatività delle nuove strutture, e, di conseguenza, nella ritrosia a troncare compiutamente i legami con il vecchio universo culturale che ha legittimato il predominio sociale dell'aristocrazia. La sua analisi si chiude con la proposta di costituire una nuova facoltà universitaria di scienze politiche, « la cui prima ed ultima pietra si è la cognizione ed il saper l'arte di governare lo

[19] *Ibidem*, pp. 397-98.

Stato » [20]. Pare dunque la razionalità della scienza, e delle forze sociali che ad essa fanno riferimento, l'unico elemento in grado di colmare il vuoto politico che offusca l'operato dell'amministrazione asburgica. Quella che nel linguaggio dell'Andrian si profila come pressione velleitaria ed illegittima di una « macchina senza spirito », cioè senza precisa referenza politica di classe, su aree territoriali al cui interno i rapporti tra persone sono ancora incanalati in forme sociali di « spirito » antico, può tramutarsi in azione efficace e legittima solo una volta che a condurre la « macchina » si installino, senza possibile ambiguità, e con un bagaglio culturale, un senso dello Stato, di tipo nuovo, le forze sociali che di tale azione sono le autentiche beneficiarie.

Nel corso della lunga transizione del *Vormärz* l'apparato amministrativo asburgico ci si presenta pertanto, nell'analisi di alcuni suoi commentatori, come il puntello avanzato, ma carico di ambiguità ed incertezze, di una razionalità di tipo nuovo, che sopravanza e forza le sollecitazioni provenienti dai ceti socialmente dominanti. Pare avere una funzione di stimolo di una realtà sociale statica, piuttosto che essere il riflesso puntuale delle esigenze espresse da quest'ultima. E ci riferiamo, sia chiaro, alle sole province ereditarie e alla Galizia [21]. Come buona parte dei commentatori politici e la totalità degli uomini di potere asburgici inviati a governare le province italiane non tarderanno a segnalare, i problemi di Stato e società nel regno Lombardo-Veneto, inglobato all'interno dell'Impero in coincidenza con il riemergere delle tensioni poc'anzi illustrate, presentavano una varietà di aspetti solo in piccola parte

[20] *Ibidem*, p. 399. Nel Lombardo-Veneto formulò una proposta analoga, oltre trenta anni piú tardi di Liechtenstern, denunciando la persistente problematicità della situazione, A. MESSEDAGLIA in *Della necessità di un insegnamento speciale politico-amministrativo e del suo ordinamento scientifico* (1851). Lo scritto sta in *Opere scelte di economia politica e altri scritti*, Verona 1920-1921, vol. II, pp. 207-307.

[21] Anche in Galizia venne introdotto, dopo l'inglobamento tardo-settecentesco della regione nell'Impero, il sistema amministrativo in vigore nelle province ereditarie.

collimante con quella propria delle restanti province imperiali.

Enrico Bellegarde, commissario plenipotenziario imperiale in Lombardia durante il biennio 1814-15, in un famoso memoriale stilato al momento di cedere ad altre mani la direzione amministrativa delle province lombarde, è il primo a tracciare il profilo della peculiarità italiana rispetto al resto dell'Impero; riassumendo i caratteri salienti della propria esperienza di governo nei territori che avevano costituito l'epicentro politico-amministrativo del regno d'Italia napoleonico egli segnala alle alte sfere viennesi i tratti innovativi dell'apparato di governo che ha trovato saldamente impiantato a Milano, capitale del regno cessato, e sulla base di questo assunto propone, velatamente, di usare una mano assai leggera nelle modifiche da apportare nel territorio per uniformarne le forme amministrative a quelle delle altre terre imperiali [22]. Quando Bellegarde scrive questo memoriale i nuovi lineamenti amministrativi del regno Lombardo-Veneto sono già tracciati [23], ma, evidentemente, resta ancora da definire come in concreto, in una cornice istituzionale al momento non sperimentata, si svolgerà l'andamento della vita amministrativa del paese. In un dispaccio al Metternich scritto alcuni mesi prima, Bellegarde era stato forse ancora piú esplicito; contrapponendosi all'azione retrograda dei vecchi sovrani italiani ritornati sul loro trono in seguito alla caduta di Napoleone, ed assolutamente non disposti a riconoscere « les progrés que le temps y a fait faire du lumieres pendant vingt années passées » [24], l'Impero a-

[22] Cfr. « Memoriale del feld-maresciallo E. Bellegarde », Milano 25-3-1816, in A. SONDONÀ, *Il Regno Lombardo-Veneto 1814-1859. La costituzione e l'amministrazione*, Milano 1912, pp. 361-67. Sulla reggenza Bellegarde del biennio 1814-16 cfr. R. J. RATH, *The provisional Austrian Regime in Lombardy-Venetia 1814-15*, Austin 1969, e soprattutto, la recensione a questo studio di M. BERENGO, *Le origini del Lombardo-Veneto*, in « Rivista storica italiana », 1971, pp. 525-44.

[23] Cfr. *Atti del Governo Lombardo* (d'ora in poi AGL), 1815, vol. I, parte I 20-4-1815, pubblicazione della I.R. Patente del 7-4. La patente definisce formalmente il nuovo assetto istituzionale lombardo-veneto.

[24] Lettera di Bellegarde a Metternich, 13-7-1815, in A. SANDONÀ, *Il Regno Lombardo-Veneto*, cit., p. 358.

vrebbe dovuto muoversi nel sostanziale rispetto delle realizzazioni del ventennio trascorso, scartando l'idea di una fusione amministrativa, oltre che impossibile, dannosa, e centralizzando maggiormente l'amministrazione lombardo-veneta, svincolandola da una troppo stretta dipendenza nei dettagli da Vienna. Considerazioni non dissimili da quelle di Bellegarde caratterizzano la corrispondenza con Vienna di un altro dei plenipotenziari austriaci in missione in Italia negli anni caldi di transizione verso il periodo della restaurazione; si tratta del Bubna, che scrivendo da Torino non dissimula la propria disapprovazione per lo scompaginamento, operato dalle autorità torinesi, dell'organizzazione degli uffici impiantata dall'Impero francese, mentre il suo discorso si carica di toni anche piú accesi, nel riferire le modalità della transizione nello Stato pontificio [25]. Misurarsi con gli uomini e le strutture consolidatesi in Italia nel corso degli anni dell'egemonia francese rappresenta per quanti, plenipotenziari od inviati speciali austriaci, hanno modo di risiedervi nei mesi cruciali del trapasso dei poteri, o poco piú tardi, nella primissima, stentata fase di vita della nuova organizzazione, una singolare esperienza di fascinazione. Chi legga le relazioni inviate dall'arciduca Ranieri, allora non ancora vicerè del regno Lombardo-Veneto, al fratello Francesco, nel corso del suo viaggio esplorativo nelle province italiane dell'inverno 1816-17 [26], non può non rimanere colpito dal sentimento di stupita ammirazione per le istituzioni ancora in vita del cessato regno d'Italia che, misto al senso di sconforto per la miseria del paese, emana talvolta da quelle pagine.

Lo Stato amministrativo moderno, la cui incompiuta realizzazione costituisce, come si è visto, il problema di fondo

[25] Cfr. i numerosi dispacci del Bubna a Metternich, del 1815, in SANDONÀ, *ibidem*, pp. 389 ss.

[26] Cfr. Haus-, Hof-, und Staatsarchiv Wien, *Kaiser Franz Akten*, Karton 98: *Berichte des Erzherzogs Rainer von seiner Reise in Italien 1816-1817*, passim (d'ora in poi citati in nota come *Berichte Rainer*). Devo alla cortesia del professor Marino Berengo l'accesso a questa preziosa fonte, altrimenti per me irragiungibile, e pertanto vorrei qui ringraziarlo.

per le province ereditarie della monarchia, in quelle lombardo-venete esiste già, corroborato nel suo funzionamento dall'esperienza di qualche lustro, quando gli eserciti imperiali fanno, nel 1814, il loro ingresso nel paese. I risultati che nell'area « tedesca » risultano ancora irrealizzabili, a causa dell'elemento frenante costituito dai diritti cetuali consolidati, emergono nella loro compiutezza in un paese in cui l'Ancien Régime è stato rovesciato con la forza, ed i cui lineamenti amministrativi sono stati riplasmati sulla base di mutati presupposti di ordine giuridico-sociale; in territori in cui la soluzione di continuità con il passato ha trovato una chiara sanzione giuridica, e che si situano pertanto al di là dello spartiacque del 1789. Inglobando in sé le province italiane l'Impero inserisce al proprio interno un rilevante elemento di difformità istituzionale e sociale, caratterizzato da un'esperienza amministrativa non afflitta da quei problemi di identità che provocano il disfunzionamento dell'apparato di stato nelle province ereditarie. L'adattamento, l'oliatura delle giunzioni, non sarà facile, specie perché i dirigenti degli uffici aulici viennesi stenteranno a delineare un organico piano di alleanze con le forze sociali locali, sancito, sul terreno amministrativo, da un uniforme progetto istituzionale. Al momento della riassimilazione all'Impero, tutti i « partiti » lombardi guardano con trepidazione al futuro, anche se i punti di riferimento si situano per gli uni in un passato molto recente, per gli altri in un'esperienza piú antica.

Delle incertezze della fase di transizione rende esplicita testimonianza la storia del primo quinquennio dell'amministrazione austriaca nel Lombardo-Veneto [27]; negli anni che corrono dal 1816 al 1821 le nuove strutture del regno assumono la concreta fisionomia, al di là delle possibili ambiguità delle formulazioni legislative, che conserveranno fino al 1848. E nelle prese di posizione legate all'insedia-

[27] Su cui, in generale, cfr. R. J. RATH, *L'amministrazione austriaca nel Lombardo-Veneto (1814-21)*, in « Archivio economico dell'unificazione italiana », IX, 1959, pp. 1-30.

mento, ed al primo concreto operare di tali strutture, si avverte il segno di un malessere che ha radici di natura diversa, a seconda dei settori sociali di cui costituisce l'espressione. Ciò che genera l'insoddisfazione di tutti è senz'altro la dipendenza rigida dei centri di potere locali, ma Milano segnatamente, da Vienna. Le antiche forze nobiliari lombarde, il cui punto di riferimento, a distanza di piú di venti anni, restava l'organizzazione costituzionale anteriore all'invasione napoleonica, tanto riguardo alla costituzione interna dello Stato, quanto in ordine all'intensità della relazione di collegamento tra Milano e Vienna, dopo aver, nel loro insieme, appoggiato il reinserimento lombardo nell'Impero, ad una concreta verifica delle modalità di funzionamento della nuova realtà istituzionale rimangono non poco deluse. La loro immagine dell'Impero, o meglio, l'Impero che la generazione piú anziana al loro interno aveva concretamente sperimentato, era quella della difforme compagine multinazionale poco propensa, dopo la crisi suscitata dal « giacobinismo » centralizzatore giuseppino, ad avventurarsi ulteriormente sulla strada della « germanizzazione » e della depressione dei ceti dominanti locali. L'ignoranza, da parte dell'aristocrazia lombarda, dei mutamenti di struttura, e di direzione, di intenti direttivi, occorsi nell'Impero sotto lo stimolo del confronto, bellico e ideale, con la realtà napoleonica, spiega l'ingenuità di alcuni suoi rappresentanti nel riproporre a Vienna, nei primi mesi della restaurazione, il quadro dei rapporti di forza tra periferia e centro che la marcia-indietro leopoldina aveva reso possibile ottenere. Una ingenuità testimoniata ad esempio, per non riferire che uno degli episodi piú caratteristici, dalla richiesta del conte Luigi Cavriani, deputato del pubblico mantovano a rendere omaggio, nel settembre 1814, all'imperatore Francesco a Vienna, di riattivare per il mantovano governo e leggi del 1796, e di abolire il codice napoleonico [28]; di ricostituire cioè, sulla scia del piano leopoldino del 1791, due

[28] L'episodio è riferito in R. Giusti, *Dalla presa di Mantova (1797) alla prima guerra d'indipendenza (1848-49)*, parte II del III vol. di *Mantova: la storia*, Mantova 1963, p. 346.

governi separati ed autonomi in Lombardia. L'episodio è significativo perché chiarisce quale sia la valenza ideologica che le forze piú arretrate confidano, in questo breve scorcio, di ritrovare ancora intatta nelle dirigenze viennesi; per esse l'Austria è l'antitesi vivente dell'ideologia del 1789, l'occasione per arrestare ed invertire quel processo di rivoluzionamento generale che, con Napoleone in auge, era parso inarrestabile.

Sottoposta senza poter adeguatamente reagire alla pressione di un regime uscito, pur con tutti i suoi, notevoli, limiti, dall'esperienza civile della rivoluzione, la nobiltà lombarda, per altro seriamente in crisi soltanto durante le prime, « ideologiche » fasi di vita della Cisalpina, aveva conosciuto nel ventennio intercorso una stagione di malcerto compromesso. Non certo indebolita dal punto di vista economico, dunque non erosa nelle sue basi materiali di dominio sociale [29], essa aveva tuttavia assistito impotente al ribaltamento della propria concezione del mondo e del potere politico, ed accarezzava, alla vigilia della restaurazione, il sogno di poter concordare con Vienna un progetto costituzionale anticentralistico, fondato su una partizione di poteri tra se stessa e il sovrano; ma, come si è visto in apertura di discorso, in quel torno di tempo, chiuso il capitolo dell'emergenza bellica, si veniva riaccentuando nell'Impero lo scontro dell'epoca giuseppina. Ed era pertanto quantomeno improbabile che venisse ricostituito, da parte delle dirigenze viennesi, uno spazio costituzionale per ceti di reale rilevanza rispetto alla sfera d'influenza del potere centrale, in un territorio nel quale il diritto di conquista esimeva dal rispetto, si è visto quanto sofferto, del diritto consolidato. Tale spazio non furono, o meglio, non divennero, i consigli supremi dei proprietari fondiari delle province italiane chiamati, in formale ossequio allo spirito dell'Ancien Régime, Congregazioni pro-

[29] Cfr. a titolo indicativo, il recente studio di F. Arese, *Patrizi, nobili e ricchi borghesi del dipartimento d'Olona secondo il fisco della I repubblica cisalpina* (*1797-99*), in « Archivio storico lombardo », 1975, pp. 95-161.

vinciali e centrali [30]. Di forte impronta nobiliare nella loro composizione [31], e per taluni aspetti delle loro funzioni (ma non per quanto attiene ai criteri di composizione ed ai meccanismi di elezione) assimilabili ai comitati permanenti ed ai collegi degli *Stände* delle province ereditarie, le congregazioni, specie le due centrali, rimasero per qualche anno una sorta di terreno neutro suscettibile di assumere una capacità di potere piuttosto che un'altra. Nei dispacci inviati dai regi delegati delle province lombarde, le autorità governative provinciali del nuovo sistema amministrativo, emerse spesso, nella primissima fase di attività, la richiesta di chiarimenti sulla funzione delle congregazioni provinciali, e dalle sedute del consiglio di governo di Milano la domanda rimbalzò sulle scrivanie dei dirigenti della cancelleria aulica viennese [32], segno che l'enunciazione delle norme di legge contenute nella patente istitutiva delle congregazioni rimaneva ambigua, ed il richiamo formale ai nomi dei corpi di governo nobiliare dei tempi dell'Ancien Régime lombardo lasciava pensare ad una effettiva prerogativa di potere per le congregazioni stesse. L'esperienza di qualche anno colmò il vuoto prodottosi tra ambiguità legislativa e prassi amministrativa, e chiarí la posizione di subordinazione, piuttosto che di coordinamento, delle provinciali rispetto alle delegazioni. Esse rimasero comunque l'area di manovra, secondo la felice espressione di Luigi Anelli, della « semplice borghesia fondiaria e di quella nobile » [33], e se non nei confronti

[30] Sulle congregazioni cfr. la patente istitutiva in *AGL*, 1815, vol. I, parte I, patente 24-4-1815; la patente suddetta elenca le norme di funzionamento e di composizione delle congregazioni.

[31] Metà dei seggi nelle congregazioni toccavano per legge a possidenti nobili. Alle congregazioni qui non si può che accennare, mentre ci ripromponiamo di dedicarvi tra breve uno studio complessivo.

[32] Cfr. Archivio di Stato Milano (d'ora in poi ASMi), *Tribunali e Uffici regi. Parte Moderna* (d'ora in poi *UR*); 204, 230, 216, 245, 253, 263, 273, 287, 294. Rapporti dei delegati provinciali lombardi al governo del febbraio-marzo 1816.

[33] L. Anelli, *Storia d'Italia dal 1814 al 1863*, 4 voll., Milano 1863, vol. I, p. 108. Sulla figura dell'Anelli cfr. la voce a lui dedicata da Franco Della Peruta in *Dizionario biografico degli Italiani*, Roma 1960 ss., vol. II, pp. 171-72.

dello Stato, ne assicurarono l'egemonia, vivificata dalle frequenti verifiche elettorali [34], nei confronti della società civile delle varie province; costituirono inoltre la mediazione privilegiata per l'accesso alle congregazioni centrali. Che queste ultime, nel periodo della transizione post-napoleonica, tendessero a strabordare dai confini della materia loro assegnata (controllo sull'amministrazione degli enti pubblici non direttamente gestiti dall'apparato amministrativo di nomina imperiale, come comuni, opere pie, enti di beneficenza; ripartizione ed esazione dell'imposta fondiaria), sfruttando i margini di ambiguità concessi dall'enunciato delle leggi, è cosa che emerge con chiarezza da una delle relazioni inviate nell'inverno 1816 da Ranieri all'Imperatore [35], nella quale si sottolinea, con un tono di non dissimulata preoccupazione, la necessità di fissare rigidamente, senza possibilità di equivoci, i confini della sfera di influenza della congregazione centrale milanese, dal momento che essa cerca « ... sich immer mehr in die politische Administration einzumengen, und immer mehr Macht an sich zu reissen ... ». Istituite, come ci informa il Sandonà, per l' incrollabile ostinazione di Francesco I, pur scontratosi con il parere nettamente contrario degli uomini della Cancelleria aulica, che ne temevano un possibile travisamento in chiave liberale [36], le centrali, piuttosto che in un improbabile atteggiamento di protesta nazionalitaria, fecero sentire la loro voce esprimendo la propria « ... pregiudiziale ed accanita ... opposizione ... al nuovo accertamento catastale », manifestando con essa un « ... carat-

[34] Diversamente dagli *Stände*, i cui seggi erano occupati per diritto ereditario, le Congregazioni 1-v erano composte da membri la cui nomina toccava, ufficialmente, all'Imperatore, sulla base di terne proposte, dopo selezioni elettorali a vari livelli, dal governo lombardo. I membri delle congregazioni venivano rinnovati parzialmente ogni tre anni ed integralmente ogni sei. I membri uscenti potevano comunque essere rieletti.

[35] *Berichte Rainer*, da Milano 24-10-1816. All'ambiguità iniziale del ruolo delle congregazioni fa cenno anche C. CORRENTI, in *Indirizzo degli italiani di Lombardia alla Congregazione centrale* (1847), in *Scritti scelti*, a cura di T. MASSARANI, 4 voll., vol. I, p. 609.

[36] Cfr. A. SANDONÀ, *Il Regno Lombardo-Veneto*, cit., p. 114.

tere di pura conservazione sociale »[37]. Se l'ambito del censimento fu il terreno piú fruibile, da parte degli uomini delle centrali, quella veneta segnatamente, per esercitare lo stretto margine di iniziativa concesso dall'organizzazione imperiale, le rare volte che essi usufruirono della norma che consentiva loro di « sommessamente rappresentare i bisogni, i desideri e le preghiere della Nazione in tutti i rami della pubblica amministrazione »[38], lo fecero senza mai smentire la loro natura di rappresentanti di un settore decisamente limitato della popolazione, ed espressero « i bisogni della nazione » solo nella misura in cui essi collimavano con i loro particolari. Gli episodi di cui le centrali si resero protagoniste alla vigilia del 1848 (mozione Nazzari alla congregazione centrale di Milano, mozione Morosini alla congregazione centrale di Venezia)[39], frutti di un clima politico improvvisamente mutato, si pongono in tal senso decisamente a margine di un'attività pluridecennale orientata in tutt'altra direzione. Riempitesi, nel corso del tempo, di figure notabiliari del genere di quelle che in un primo torno di tempo erano state utilizzate per il servizio nei pubblici uffici, e che da essi si erano poi eclissate, in parte per disillusione propria, in parte per l'assodata verifica della loro inettitudine al servizio attivo[40], le congregazioni alimentarono sí la resistenza passiva del ceto nobiliare fondiario locale all'assimilazione con Vienna, ma cercarono inoltre, in subordine, di riproporre tra i territori italiani e la capitale dell'Impero l'asse preferenziale nobiltà-sovrano che aveva sorretto, nel corso del secolo precedente, l'equilibrio di poteri tra province « tedesche » ed italiane. Fece scalpore, e venne adeguatamente stigmatizzato dalla pubblicistica coeva[41], e

[37] M. Berengo, *L'agricoltura veneta dalla caduta della Repubblica all'Unità*, Milano 1963, p. 55. Piú in generale, si veda tutto il primo capitolo del volume, pp. 25-78.

[38] Patente citata in *AGL*, 1815, articolo 24.

[39] Il testo della mozione Nazzari è pubblicato in B. Belotti, *Storia di Bergamo e dei bergamaschi*, Bergamo 1959, vol. VI, pp. 9-10.

[40] Si rimanda ancora a M. Meriggi, *Funzionari e carriere*, cit., *passim*.

[41] Cfr. C. Correnti, *L'Austria e la Lombardia*, Milano 1847, p. 21.

dalla storiografia immediatamente posteriore [42], l'episodio della richiesta, da parte della centrale lombarda, in occasione della visita dell'imperatore Ferdinando, nel 1838, di istituzione di una guardia nobile, composta di sessanta rampolli dell'aristocrazia locale, da mantenersi a Vienna a spese di tutti i contribuenti delle province lombarde. Luigi Torelli, che analizzando i criteri di composizione delle congregazioni ne aveva sottolineato l'assurdità della distinzione tra rappresentanti nobili e non nobili, « giacché non esistendo fra i rappresentati, non poteva aver luogo fra i rappresentanti » [43], commentò cosí l'episodio:

« Vi è chi dice ... che, se tassati si fossero i soli nobili, poteva temersi qualcuno d'essi non rinunciasse alla nobiltà, ed essersi preso il partito di quotizzare tutti indistintamente per ovviare a tanto scandalo. Quanto poi all'arbitrio preso dai centralisti si potrebbe rispondere, che le sono commedie rappresentate dai grandi a spese dei piccoli » [44].

La medesima immagine di netto predominio nobiliare nelle congregazioni ci suggerisce, su un piano di maggior rilevanza storiografica che non l'episodio ora citato, una supplica della congregazione centrale lombarda, stilata nel 1825, in occasione della visita in Lombardia di Francesco I [45]. Modifiche del regime testamentario e notarile, proposte per l'istruzione pubblica, richiesta di maggior rigore nella punizione dei « malfattori comuni » costituivano il contorno della supplica, mentre i nodi salienti si condensavano da un lato in proposte di politica daziaria, dall'altro in suggerimenti di modifica istituzionale. In questa

[42] Cfr. L. Anelli, *Storia d'Italia*, cit., vol. II, p. 10.

[43] L. Torelli, *Pensieri sull'Italia di un anonimo lombardo* (scritti nel 1845 e commentati da lui medesimo nel 1853), Torino 1853, p. 277.

[44] *Ibidem*, p. 283.

[45] Vanamente inseguito dal Sandonà tra le carte degli archivi viennesi (cfr. A. Sandonà, *Il Regno Lombardo-Veneto*, cit., p. 258), il testo della supplica è deducibile, perché in essa incorporato, dalla relazione dettagliata che ne fece per l'occasione il governo di Milano aggiungendovi i propri commenti. Cfr. ASMi, *URpm*, 139; protocollo della seduta del governo, da inviare a Vienna, 12-8-1825. Si noti che la supplica è presentata in versione emendata, in seguito all'intervento del governatore Strassoldo.

sede questi ultimi rivestono per noi il maggior interesse:

«... l: Vorrebbe la Congregazione centrale che fosse stabilita una Consulta di Stato presieduta dal Vice-re ed investita di tutte le attribuzioni che tendano alla celere spedizione degli affari, ovvero che venga ripristinata nella capitale dell'Impero un'apposita Consulta per gli affari d'Italia, come esisteva prima del 1796 ... h) finalmente e per ultima la Congregazione esprime il suo desiderio che le sia esteso il campo ove piú ampiamente impiegar possa la di lei opera nei vari rami di pubblica amministrazione, a norma della Sovrana Patente 24 aprile 1815» [46].

Il richiamo fatidico, ed ormai per noi consueto, ai termini del rapporto tra Milano e Vienna anteriori al 1796, dunque alla relativa de-integrazione delle terre italiane all'interno del plesso imperiale, e la richiesta di allargamento delle funzioni di potere della congregazione rispetto al governo centrale milanese, dunque di allentamento della struttura accentratrice del tessuto istituzionale interno, mentre si ricollocano sulla tradizionale linea difensiva delle forze autonomistiche locali di carattere socialmente conservatore, in contrapposizione all'azione uniformatrice della politica viennese, fanno tutt'uno, nella supplica della congregazione lombarda, con la proposizione in positivo, e la cosa non stupisce, delle forze sociali locali destinatarie di questa proposta di modifica istituzionale:

«... d) La Congregazione ravviserebbe utilissimo a promuovere l'operosità della classe superiore dei cittadini il somministrare ai giovani studiosi di nobile e civile famiglia molte e varie occasioni di occuparsi sí nel servizio del Sovrano che della patria colla prospettiva di cariche lucrose. ... e) ... Il comporre di sudditi di questo Regno le Magistrature giudiziarie sarebbe cosa utile a diminuire l'oziosità colla vista di lucrosi e onorevoli impieghi» [47].

Sul problema del servizio nei pubblici uffici, e della crisi che dalle nuove tendenze dell'organizzazione delle carriere burocratiche nell'Impero scaturisce, venendo meno, in virtú di un processo di formalizzazione e modernizzazione, la possibilità, per le forze sociali ancorate alla cultura e alla

[46] *Ibidem.*
[47] *Ibidem.*

concezione del mondo « nobiliari », di saziare l'oziosità con « lucrosi e onorevoli impieghi », sono intervenuto di recente [48] e pertanto non mi ripeterò. Basti qui dire che, pur cadendo nel vuoto [49], la supplica della congregazione centrale lombarda rimane a testimonianza del fatto che, a dieci anni dall'inizio del nuovo corso, le élites locali mantenevano i propri sogni ancorati ai fasti dell'Ancien Régime,· e dunque rifiutavano sí la « germanizzazione », ma essenzialmente in quanto essa significava il perdurare dei meccanismi istituzionali di accentramento che avevano garantito nell'Italia del nord, nel ventennio napoleonico, il primo avvio verso la costituzione di « uno Stato moderno » [50]. Ed in tal senso le congregazioni, non diversamente dagli *Stände*, rappresentarono, in tono minore, quanto nel mondo antico si ergeva, nell'età della restaurazione, ad ostacolare il progresso amministrativo, e la parificazione giuridica all'interno del corpo sociale, costituendo l'espressione istituzionale del « ... partie de la vieille noblesse non impregnée de Jacobinisme, la plus grand partie du Clergé, e la plus part des personnes detant de 1796 et attachées jusq'a prèsent à la bonne cause ». Come osservava nel 1820 il Sardagna, « Ce partie se voit avec un deplaisir extrême deçu dans l'esperance du retour des choses sur l'ancien pied. Il regrette les privilèges nobiliaires non retablis, mais il est surtout heurté par les Réglemens émanées en matère réligieuse ... » [51].

[48] Cfr. M. MERIGGI, *Funzionari e carriere*, cit.

[49] Si veda la risposta della Cancelleria aulica riunita al governo di Milano in ASMi, *URpm*, 139.

[50] Sull'argomento l'unico studio complessivo rimane l'invecchiato M. ROBERTI, *Milano capitale napoleonica* (*La costituzione di uno stato moderno*), Milano 1946, 3 voll. Ma si veda ora *Notabili e funzionari nell'Italia napoleonica*, fasc. di gennaio-aprile 1978 della rivista « Quaderni storici ». In particolare il saggio di sintesi di C. CAPRA, *Dal « modello » francese al caso italiano*, pp. 12-42.

[51] Cfr. dispaccio Sardagna a Metternich, da Milano, 22-3-1820, in P. PEDROTTI, *Due rapporti segreti inviati al principe di Metternich sull'opinione pubblica in Lombardia nel 1820*, in *La Lombardia nel Risorgimento italiano*, 1931, pp. 69-87; cfr. p. 76. Sulla medesima linea si vedano anche i rapporti del governatore Strassoldo a Metternich pubblicati da A. SANDONÀ, *Il Regno Lombardo-Veneto*, cit., pp. 372-79

Il fatto è che la *bonne cause* era mutata, tanto a Vienna, quanto, e forse piú, a Milano [52]. Espropriata del riconoscimento di un proprio attivo spazio istituzionale l'aristocrazia locale si arroccò alla difesa delle proprie tradizioni, senza peraltro lasciare intentata la minaccia implicita nella supplica del 1825. Privati di una « lucrosa carriera », non pochi dei suoi rampolli rifluirono alla testa dell'opposizione liberale, secondo modalità, per altro, non prive di ambiguità. Quel che vogliamo dire è che esiste, a nostro avviso, una non lieve continuità di intenti, oltre che una evidente continuità generazionale, tra l'opposizione cetual-nobiliare alle razionalizzazioni ammodernatrici della stagione riformatrice settecentesca, e quella liberal-nobiliare dell'età della restaurazione, il cui segno sociale fortemente conservatore, per non dire regressivo, farà sentire tutto il suo peso nel corso del fenomeno risorgimentale italiano. Chi legga le memorie di Federico Confalonieri, una delle figure chiave di questa parziale mutazione generazionale, dopo averne ripercorso analiticamente le ambigue tappe dell'attività politica, non può non rilevare come, accanto ai temi di progresso economico propugnati dal nobile milanese, sia presente in lui una concezione della società e del potere fortemente venata di motivi aristocratici [53]. E la diffidenza dei ceti borghesi-democratici nei confronti dell'anti-dispotismo nobiliar-liberale, già chiaramente espressa da Cesare Correnti, nel 1847, nel suo indirizzo « degli italiani di Lombardia alla Congrega-

(riguardano il periodo 1820-21), e C. Correnti, *L'Austria e la Lombardia,* cit., pp. 7-10.

[52] La nobiltà lombarda perde infatti, già agli albori della restaurazione, qualsiasi residuo di privilegio giuridico. Per un'analisi comparata della posizione dei « ceti » privilegiati nelle varie terre imperiali cfr. J. Springer, *Statistica dell'Impero d'Austria*, Pavia 1840-45, 2 voll., *passim*, testo in cui emerge con ricchezza di particolari il carattere di non compiutezza delle riforme civili in Austria, e, per converso, la situazione del Lombardo-Veneto spicca isolata, come quella del solo paese in cui non esistono piú, sul piano civile, diritti particolari.

[53] Cfr. F. Confalonieri, *Memorie e lettere*, a cura di G. Casati, Milano 1890, vol. I (*Memorie*), *passim*. Ma in particolare si veda il resoconto del colloquio di Confalonieri con Metternich.

zione centrale » [54], si rivelerà giustificata, alla verifica dei fatti, nella primavera del 1848. Il Cattaneo, il cui pamphlet sull'insurrezione milanese del 1848 è improntato ad un atteggiamento di radicale presa di distanze dall'operato dell'élite nobiliar-moderata lombarda nel corso del trentennio della restaurazione [55], nel commentare la presa di potere di tale élite all'interno del governo provvisorio di Milano, e la politica da essa in quei frangenti adottata, troverà, dall'esilio parigino, parole di fuoco: « Faceva senso doloroso a molti l'identità del nome, fra parecchi di coloro che ora mettevano le mani sul potere, e coloro che nel fatale interregno del 1814 ci avevano fatti servi dell'Austria » [56]. Per lo studioso milanese, tra figli e padri dell'aristocrazia locale non esisteva sensibile soluzione di continuità; il progetto sociale ed istituzionale restava il medesimo, regressivo, ed i suoi interpreti costituivano « ... una fazione retrograda, sopravvissuta a tutte le glorie di Napoleone » [57].

Il ritorno di fiamma del mito napoleonico, che pervade le pagine dei piú intelligenti rappresentanti della borghesia lombarda quarantottesca ci riconduce, chiusa ora questa parentesi sulla posizione delle forze nobiliari durante il *Vormärz* lombardo, ad analizzare partitamente i mutamenti apportati nelle strutture amministrative statali durante la fase di assimilazione del neo-regno Lombardo-Veneto all'organizzazione amministrativa imperiale; ad individuare cioè i lineamenti dello « spazio » per i funzionari, dopo aver chiarito i caratteri, ed i limiti, dello spazio per i nobili (notabili).

[54] Sull'attività del gruppo nobiliar-moderato lombardo nei mesi immediatamente antecedenti al marzo 1848 cfr. F. DELLA PERUTA, *I contadini nella rivoluzione lombarda del 1848*, in *Democrazia e socialismo nel risorgimento*, Roma 1973², pp. 37-58. Per gli estremi dell'indirizzo di Correnti cfr. la nota 35 della presente relazione.

[55] Cfr. C. CATTANEO, *L'insurrezione di Milano nel 1848*, in *Opere scelte*, a cura di D. CASTELNUOVO FRIGESSI, Torino 1972, 4 voll., vol. III.

[56] *Ibidem*, p. 61.

[57] *Ibidem*, p. 19.

Ricostruendo le varie fasi del periodo della riorganizzazione degli uffici milanesi, tra 1816 e 1821, Cesare Correnti, nel constatare la sostanziale sconfitta del « partito » dei reazionari ultracattolici, incarnato da figure come quella di Mellerio, sottolineava la « singolare moderazione » delle misure di reversione amministrativa messe in atto dall'autorità austriaca, individuando nel governatore delle province lombarde del tempo, Franz Saurau [58], il principale responsabile delle modalità dell'operazione. Questi avrebbe consigliato alle dirigenze viennesi « ... come ottimo partito di mantenere pressoché intera l'amministrazione italica, scambiando i nomi » [59]. Qualche anno prima il Metternich, nello stendere le istruzioni per il nuovo incaricato di affari diplomatici di Milano, il conte Enrico di Bombelles, aveva definito l'Italia il paese d'Europa piú disponibile alla rivoluzione, a causa della « caduta di tutte le antiche istituzioni, in parte non ristabilite che di nome » [60].

Paiono, da queste due fonti, ben individuati i termini del costante dilemma, dell'attrazione-repulsione nei confronti della realtà delle province italiane, che caratterizza, nel corso della restaurazione, la visuale di quanti, da Vienna, si volgono ad osservarla. Già si è accennato al fascino esercitato dal modello di amministrazione napoleonico su molti degli alti funzionari austriaci inviati in Italia nel fatidico periodo del trapasso di poteri agli albori della restaurazione. Ne fa testo, ulteriormente, il confronto tra quanto Bellegarde afferma nell'aprile 1814, emanando un proclama nei territori occupati in cui si promette un ritorno al passato [61], e quanto, per converso, lascia intendere

[58] Sul Saurau: WURZBACH, *Biographisches Lexikon*, cit., vol. XXVIII, pp. 279-283.

[59] Cfr. C. CORRENTI, *L'Austria*, cit., p. 7.

[60] Istruzioni Metternich 23-9-1830 in F. A. GUALTERIO, *Gli ultimi rivolgimenti italiani - Memorie storiche. Seconda edizione riveduta ed arricchita di nuovi documenti*, Firenze 1852, 4 voll., vol. II, pp. 279 ss.

[61] Il proclama Bellegarde, denso di riferimenti alle istituzioni di M. Teresa, Giuseppe II, Leopoldo, è pure riportato in GUALTERIO, *ibidem*, vol. II, p. 269.

poco meno di due anni piú tardi, all'atto di abbandonare l'amministrazione del paese. Si è detto che le realizzazioni formali del regime napoleonico vengono osservate con ammirazione dai cervelli amministrativi austriaci che hanno modo di conoscerle direttamente, nel loro concreto operare, superati i pregiudizi ideologici nei confronti del regime « rivoluzionario », perché esse risultano adeguate, nei fatti, ad esigenze di razionale accentramento alle quali in Austria si cerca vanamente, da qualche lustro, di rispondere efficacemente [62]; tuttavia, la rivoluzione civile e giuridica che presiede alla concreta operatività di tali realizzazioni amministrative, vale a dire la frattura violenta col passato e la cancellazione degli istituti di diritto consolidato privilegiato, che nell'Impero vengono avversati nella prassi, ma non condannati ed aboliti in linea di principio, costituisce, per gli uomini di Vienna in Italia, una fonte perpetua di sgomento. Johann Springer, tracciando nel 1840 i lineamenti della storia dei ceti nell'Impero, affermerà:

« La diffusione del cristianesimo e la formazione del sistema feudale promossero lo sviluppo di questi rapporti, i quali per ciò si insinuano in modo nella vita pubblica, che le classi piú o meno privilegiate di sudditi dello Stato sono divenute dappertutto stabili istituti di unione. La sfera di tali privilegi, distinzioni, ed obblighi spettanti od incombenti ad uno stato o ad una classe di sudditi, indica la speciale posizione politica di queste classi » [63].

La correlazione tra privilegio ed obbligo, propria della funzione istituzionale dei ceti privilegiati, definisce i meccanismi di stabilità (stabili istituti d'unione) di una organizzazione sociale di stampo antico. Vale a dire: agli aspetti politico-istituzionali del diritto cetuale, malgrado

[62] Cfr. F. Hartig, *Genesis der Revolution*, cit., *passim*. Piú in generale, tra le fonti di utile consultazione C. A. Macartney, *L'impero degli Asburgo (1790-1918)*, trad. it., Milano 1976; testo per altro che ad un encomiabile lavoro di raccolta di informazioni non unisce una analoga penetrazione analitica.

[63] Cfr. J. Springer, *Statistica*, cit., vol. I, p. 371. Su Springer cfr. Wurzbach, *Biographisches Lexikon*, cit., vol. XXXVI, pp. 274-77.

essi siano avversati nell'Austria del *Vormärz* con il riformismo strisciante e la prassi inconfessata di ogni giorno, corrisponde la valorizzazione di alcune fondamentali norme del vivere sociale che garantiscono il perpetuarsi della stabilità, del sistema dell'« ognuno al suo posto », propri del mondo dell'Ancien Régime. Il concetto di paternalismo, del sovrano nei confronti dei sudditi, e dei signori patrimonali nei confronti dei sudditi delle signorie, torna in tal senso di importanza centrale, ed è testimone di una arretratezza che è sociale prima di essere istituzionale. Si vuole con ciò dire che, pur destando ammirazione il modello statuale napoleonico, rimangono concettualmente inammissibili, per gli uomini di Vienna, i mutamenti all'interno della società civile apportati in Italia dal ventennio dell'egemonia francese; è inammissibile la disintegrazione della società, e la sua riformulazione sulla base della divisione in classi sociali e non in ceti corporativi. Chi giunge a Milano da Vienna tra 1814 e 1816 è in grado di misurare con stupore la differenza che passa tra rivoluzione e riformismo; soprattutto si trova a constatare che, nelle province italiane, encomiabili realizzazioni amministrative sono divenute possibili solo in seguito a radicali mutamenti di ordine giuridico-sociale. Ed è solo apparentemente paradossale verificare come, nella voce degli uomini incaricati di far da tramite fra centro (Vienna) e periferia (Milano) nei decenni che precedono il '48, il sostanziale caldeggiamento per le piú avanzate forme di amministrazione, che costituiscono una sorta di patrimonio tecnico del paese [64], si sposi con la costante deplorazione di un ordine sociale irrimediabilmente incrinato.

La leggenda della « diversità » lombardo-veneta all'interno dell'Impero, formulava talvolta in freddi termini di descrizione analitica delle istituzioni o di confronto quantitativo tra i vari livelli di sviluppo economico, talaltra sotto forma di notazione folcloristica di sapore ancora settecentesco nelle pagine degli « statistici » austriaci della prima

[64] Cfr. relazione dell'incaricato di affari Menz a Metternich, dell'agosto 1833, in F. A. GUALTERIO, *Gli ultimi rivolgimenti*, cit., vol. II, p. 300.

metà dell'Ottocento [65], trova nella voce dei funzionari che tale « diversità » sono incaricati di governare concretamente una spiegazione che affonda le proprie radici nell'analisi circostanziata delle caratteristiche sociali ed istituzionali del paese. Da tali analisi risultano anche chiariti gli aspetti che ostacolano il buon funzionamento della macchina istituzionale asburgica in Italia. Nei dibattiti, ad esempio, che accompagnano il processo di stabilizzazione e di concreto innervamento nella realtà del paese delle regie delegazioni lombarde, nel corso del primo quinquennio della restaurazione, i termini del trapasso dalla razionalità napoleonica all'ambiguità della soluzione asburgica si profilano nitidi. Sono, le delegazioni, le autorità politico-amministrative provinciali, e dunque istituti che piú di qualsiasi altro ufficio dell'apparato di Stato consentono di verificarne il grado complessivo di modernità e di accentramento; parziali eredi delle prefetture napoleoniche [66], e parificate, all'interno dell'organizzazione imperiale, ai capitanati circolari (*Kreisämter*), esse dovettero per altro svolgere una funzione qualitativamente differente da quella di questi ultimi. Franz Hartig, forte dell'esperienza acquisita nel corso dei dieci anni (1830-1840) del suo governatorato in Lombardia, richiamava esplicitamente, nel suo studio sulla genesi della rivoluzione del '48 nell'Impero, i termini di tale disomogeneità:

« Nelle terre non ungheresi stanno al di sotto dei *Kreisämter*, quali organi di amministrazione politica interna, in parte magistrati municipali, in parte commissari distrettuali regi, in parte uffici economici di signorie private, al di sotto delle delegazioni lombardo-venete solo commissari distrettuali; ma l'andamento

[65] Si tratta del già citato Springer e di J. A. Demian (ci si riferisce ai soli studi statistici generali tradotti, al tempo, in italiano, ed adottati come testi universitari presso le facoltà di Giurisprudenza). Su Demian cfr. WURZBACH, *Biographisches Lexikon*, cit., vol. III, pp. 235-37.

[66] Sulle prefetture napoleoniche in Italia è in preparazione uno studio monografico di Livio Antonielli. Si veda, per ora, dello stesso autore *Alcuni aspetti dell'apparato amministrativo periferico nella Repubblica e nel Regno d'Italia*, in « Quaderni storici », gennaio-aprile 1978, pp. 196-227.

dell'amministrazione interna in questo regno è sensibilmente diverso da quello delle restanti province »[67].

Ci troviamo pertanto di fronte, da un lato alla vetustà di tessuto sociale della signoria fondiaria, base economica di un feudalesimo giuridicamente non abolito, dall'altro alla modernità di una società civile indifferenziata dal punto di vista dei diritti, ed in quanto tale non piú in grado di esprimere aree territoriali sottoposte al dominio di singoli membri di ceti privilegiati [68], e dunque soggette a tutela, piuttosto che ad amministrazione, da parte dell'apparato di stato. Tutela da un lato, amministrazione dall'altro sono categorie che possono trovare una coppia di concetti specularmente corrispondenti in paternalismo e razionalità scientifica. Sta forse qui la chiave del problema; in questo esercizio di autorità qualitativamente differenziato che mentre pone l'apparato amministrativo delle province ereditarie e delle province lombardo-venete di fronte a stimolazioni da parte della società civile di intensità rispettivamente minore e maggiore, impone altresí modalità d'uso, e di investimento di energie all'interno dell'apparato stesso assolutamente non paragonabili. In tal senso il modello di organizzazione tecnica delle antiche intendenze politiche giuseppine (che è anche il modello di organizzazione dei capitanati circolari del *Vormärz*), si rivela, nel Lombardo-Veneto, immediatamente anacronistico, ancorché inizialmente proposto, anzi imposto, dai dirigenti della commissione aulica di organizzazione [69]. Esso risponde ad una fase di stratificazione della società civile largamente superata nell'Italia post-napoleonica, che ha appena conosciuto una stagione di rigogliosa crescita dello Stato e della bu-

[67] F. HARTIG, *Genesis der Revolution*, cit., p. 39 (la traduzione è mia). Cfr. anche, per una enunciazione pressoché analoga, J. A. DEMIAN, *Statistica dell'impero austriaco*, Pavia 1825, p. 237.

[68] Sull'organizzazione amministrativa delle signorie patrimoniali in Austria si veda A. BRUSATTI, *Die Stellung der herrschaftlichen Beamten in Österreich in der Zeit von 1780 bis 1848*, in « Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte », 1959, pp. 505-516.

[69] Cfr. ASMi, *URpm*, 178, dispaccio Lazansky da Trieste al governo di Milano 6-5-1816.

rocrazia da un lato, una mutazione dei rapporti sociali e giuridici dall'altro; l'attività amministrativa, vale a dire direttiva, della burocrazia nelle province italiane investe verticalmente l'intero complesso sociale, senza che ad essa si frapponga, come il consiglio di governo di Milano terrà a rimarcare, l'opera di filtro « ... di alcuna intermedia signoria » [70]. Sbagliano, affermeranno i consiglieri del governo lombardo, spesso direttamente passati dal servizio nei ranghi burocratici napoleonici a quello nelle file dei funzionari austro-lombardi, quanti credono di poter equiparare le delegazioni lombardo-venete con i circoli della Germania. L'amministrazione degli Stati italiani è infinitamente piú difficile, contrastata e laboriosa di quella delle province ereditarie, perché in Italia la società è disintegrata e riaggregata in forme che chiedono non tutela, ma amministrazione [71]. Queste forme si chiamano frazionamento estremo della proprietà fondiaria, auto-amministrazione dei comuni, « il carattere stesso della popolazione naturalmente viva, facile al litigio, e dalle ultime pubbliche procelle ancor piú svegliata ed abituata ad occupare l'autorità pubblica e a tutti scrutinarne gli atti, l'esistenza di un censimento regolare che all'immediata ispezione dell'amministrazione assoggetta tutte le proprietà fondiarie » [72]. Si toccano cosí i nodi essenziali di una peculiarità delle campagne italiane che deriva in parte da una storia secolare, dall'azione continuativa dell'« ordine inferiore di istituzioni » caro a Carlo Cattaneo, in parte dalla brusca accelerazione sociale prodottasi in seguito alle mutazioni giuridico-istituzionali importate, nel ventennio antecedente, dalla Francia; vale a dire da una nuova forma di rapporto tra società e stato, caratterizzata dall'emergere della dimensione della politica come esperienza di aggregazione di vaste masse. Gli statistici viennesi che nel corso della restaurazione si dedicheranno alla descrizione delle condizioni di vita delle province imperiali, additeranno per altro nella densità di popolazione, in quella degli

[70] *Ibidem*, 180, relazione Oldofredi al governo di Milano 26-2-1819.
[71] *Ibidem*, 179, relazione Dordi al governo di Milano 3-2-1816.
[72] *Ibidem*.

« artieri », dei medici e chirurgi, degli ospedali e degli istituti di beneficenza ed assistenza, delle società culturali e scientifiche, degli impiegati di stato, e, per finire, delle sedi vescovili, i primati sociologici delle province lombardo-venete [73], cogliendo nei problemi dell'ordine pubblico (nel numero dei « banditi e dei ladri » [74]) il triste pendant del progresso istituzionale e sociale italiano. Sono aspetti, tutti questi, che ci riconducono al fenomeno forse strutturalmente piú interessante della situazione sociale nelle province italiane; vale a dire l'altissimo tasso di urbanesimo [75]. Su questo punto conviene fermarsi per alcune riflessioni, dal momento che il problema urbano è forse lo scoglio su cui si frangono con maggiore evidenza le carenze strutturali della concezione ed organizzazione statuale asburgica.

Contrapposta all'atmosfera impregnata di paternalismo propria del mondo rurale, l'aria della città ha connotazioni demoniache. In città, annota lo Springer, in una embrionale dissertazione sociologica inserita nel suo studio statistico, è molto elevato il numero di individui, come ad esempio « impiegati, commercianti, produttori industriali », i quali « fanno casa da sé senza formare una famiglia » [76], distaccandosi cosí dalla visione del mondo patriarcale, nei suoi concreti momenti di realizzazione esistenziale, per adottare costumi e forme di vita contrarie alla moralità del passato, fonte sicura di stabilità sociale. Nelle numerose città lombardo-venete la popolazione è ormai talmente numerosa da divenire « ... sorgente di molti mali » e da rendere necessaria « una piú attiva sorveglianza contro l'immoralità, gli attacchi e le perturbazioni della pubblica quiete, e piú estesi provvedimenti sanitari per ovviare alla maggiore mortalità » [77]. Emerge

[73] Cfr. J. Springer, *Statistica*, cit., vol. I, pp. 114-15, 235; vol. II, pp. 12, 72, 79, 91. E. Demian, *Statistica*, cit., pp. 187, 244.

[74] Cfr. J. Springer, *Statistica*, cit., vol. I, p. 219.

[75] *Ibidem*, vol. I, p. 131.

[76] *Ibidem*, vol. I, p. 137.

[77] *Ibidem*, vol. I, p. 137. Sulla vita dei ceti popolari nelle città lombarde F. Della Peruta, *Per la storia della società lombarda nell'età*

pertanto, nella descrizione di Springer, un complesso di nodi politico-sociali, caratteristici del vivere in città, che si risolve in una peculiare complessità di gestione amministrativa da parte delle autorità. Questa contrapposizione tra amministrazione « cittadina » (province lombardo-venete) ed amministrazione rurale (province « tedesche ») si ripresenta con vivezza di colori in un confronto tracciato da un delegato provinciale lombardo, a cavallo degli anni '30, in una relazione di risposta ad un'inchiesta promossa da Vienna allo scopo di sondare la possibilità di ridurre il numero di stanze delle abitazioni dei delegati, sí da sgravare la spesa sostenuta dal pubblico bilancio. Il delegato in parola, dopo aver affermato che il numero di stanze da lui occupato (22 per la precisione) « non deve apparire menomamente soverchio », si avventura in questo colorito paragone:

« ... Parlando della Gallizia fu detto da un ufficiale che ebbe a fare il reclutamento in un circolo della Gallizia sud, e che fece poscia parte di una commissione provinciale di leva in Lombardia, che arrivato nel capo-luogo cenò dal Capitano del Circolo, e lo rinvenne a pranzare in cucina, servito da una sola domestica, osservando che l'abitazione sua era in proporzione strettissima in confronto di quella che qui si accostuma. Se il fatto sussistesse in realtà rapporto a quel paese, e se a questa pratica di eccessiva modestia dovesse uniformarsi un delegato di questo Regno, produrrebbe una sensazione grandissima perché non sarebbe punto confacente agli usi nostri, e per verità nulla corrispondente a quel decoro, che sembra necessario anche nelle cose esteriori, per chi è fregiato del carattere della rappresentanza »[78].

Un'altro dei delegati lombardi, interpellato nel corso della medesima inchiesta, sostiene a sua volta che le « sette stanze che diconsi assegnate ai Capitani di Circolo della Galizia ... offrirebbero una troppo limitata abitazione ». E conclude affermando: « Vi sono tra noi delle città nelle

della restaurazione, in « Studi storici », 1975, pp. 305-339 e *Infanzia e famiglia nella prima metà dell'800,* in « Studi storici », 1979, pp. 473-491.

[78] ASMi, *URpm,* 184, il delegato di Pavia Mazzoleni al governo, 21-3-1831.

quali gli stessi sarti e calzolai non si accontentano di un numero minore di sette stanze ... »[79].

Sicuramente non prive di interessate esagerazioni, queste risposte offrono tuttavia una buona misura visiva della diversità strutturale dell'amministrazione al di là e al di qua delle Alpi, e testimoniano di una « coscienza di ceto » dei requisiti sociali che dall'impiego pubblico come professione discendono, all'interno del corpo dei funzionari lombardo-veneti. Dietro la metafora dell'abitazione sta evidentemente la coscienza acquisita del fatto che rappresentare lo Stato in città è altro dal farsene interprete nel mondo rurale. In tal senso, le regole e le forme amministrative in vigore prima della occupazione francese del 1796, quelle, per intenderci, della Galizia, sono, in Lombardia, un ricordo del mondo finito. Ed abbandonare ora le forme amministrative, esecutive, modellate sull'urbanesimo, proprie del modello francese, sarebbe cosa « nociva e repugnante », perché implicherebbe la rinuncia a quello « spirito di analisi » delle istituzioni che assicura l'ordinato funzionamento della società. Pertanto l'amministrazione delle province italiane non può piú allo stato attuale delle cose, ribadiranno gli uomini del consiglio di governo milanese, sostenere alcun confronto con quella che « anticamente » la governava, né col sistema coevo vigente nelle restanti parti della monarchia asburgica[80].

Il pretesto del dibattito tra Milano e Vienna a proposito dell'organizzazione delle delegazioni provinciali era sorto in seguito all'equiparazione tecnica delle delegazioni stesse con i capitanati circolari, in virtú della quale esse si erano viste assegnare un numero di funzionari largamente inferiore (meno della metà) rispetto a quello che aveva reso possibile l'adeguato funzionamento delle prefetture italiche. Indubbiamente, al momento del reinserimento nell'impero delle province italiane, dovevano aver destato sensazione, negli uffici della Camera aulica viennese, le cifre del bilancio del regno italico destinate al foraggia-

[79] *Ibidem*, il delegato di Cremona Tamassia al governo, 31-3-1831.
[80] *Ibidem*, 180, relazione Oldofredi al governo di Milano, 26-2-1819.

mento dell'organizzazione burocratica. Ma, occorre ribadirlo, il problema dell'uniformazione dei sistemi amministrativi non era meramente tecnico, dal momento che le due diverse organizzazioni degli uffici sottintendevano due diverse visioni dell'intensità e della qualità dell'intervento dello Stato nel tessuto sociale. I circoli delle province ereditarie, affermerà una voce, quella del trentino Dordi [81], poco sospettabile di simpatie per l'organizzazione napoleonica, « che nel corso di un anno trattano 6 in 5000 pezzi, sono già nel numero dei molto occupati » [82]. Se si pensa allo stupore dell'arciduca Ranieri nello scoprire, nel corso della sua missione in Italia del 1816-17, in 15.000 il numero dei « pezzi » protocollati a tutto il settembre del 1816 dalla delegazione di Milano, e in 38.000 quelli protocollati dal governo lombardo alla stessa data — « ... was wirklich eine grosse Zahl ist » [83] — si ottiene una ulteriore misura visiva dell'incomparabilità delle due realtà amministrative. Ed esiste chiara, negli uomini che siedono al governo di Milano, la coscienza anche teorica di questa incomparabilità. Certo, l'amministrazione delle province italiane, se vengono esaudite le richieste di aumento di personale dei milanesi, costerà piú cara; ma a Vienna i dirigenti della Camera aulica devono riflettere sul fatto che, al di là dei vantaggi per l'insieme dei sudditi, tale modello di amministrazione ha anche « non di poco moltiplicati i vantaggi » per lo Stato « sotto il rapporto eziandio dei prodotti erariali » [84]. Viene cosí toccato quello, tra i nodi della storia imperiale del periodo, che forse piú di qualsiasi altro sintetizza il senso della crisi dello Stato e della società asburgica: il problema fiscale, che scaturisce in buona parte dall'estensione quantitativa e qualitativa delle strutture statali da un lato, e, paradossalmente, dalla globale incompiutezza di tale estensione dal-

[81] Sulla figura di Ferdinando Dordi cfr. P. PEDROTTI, *Governatori austriaci durante i primi anni della restaurazione*, in « Rassegna storica del risorgimento », 1947, pp. 58 ss.

[82] ASMi, *URpm*, 179, relazione Dordi al governo di Milano, 3-2-1816.

[83] *Berichte Rainer*, lettera da Milano del 24-10-1816.

[84] ASMi, *URpm*, 180, relazione Oldofredi al governo di Milano, 26-2-1819.

l'altro. Ritorna dunque in evidenza il carattere di ancora impacciata transizione in cui si dibatte l'amministrazione imperiale in questo torno di tempo, la complessiva inadeguatezza del riformismo paternalistico, la sua insufficiente incisività nel mutare le condizioni del tessuto sociale, sgombrandole dai residui del feudalesimo, la non attuazione di quella rivoluzione giuridica che ha invece avuto luogo nelle province italiane nel corso del ventennio dell'egemonia francese. Saranno sicuramente gonfiate le cifre che alcuni pubblicisti lombardo-veneti produrranno, a partire dagli anni '40, per dimostrare l'iniquità di trattamento fiscale riservata, nell'Impero, ai territori italiani. Tuttavia la base logica che è sottesa a tante polemiche, è incontestabile; la sola Lombardia, nell'insieme della monarchia, possiede un catasto generale impostato su basi moderne, ovvero razionali, ed è pertanto il solo paese in cui l'imposta fondiaria, perno centrale delle entrate imperiali, possa essere esatta con pienezza e regolarità. A patto che l'organizzazione amministrativa, altro dei punti che i funzionari milanesi tenderanno a rimarcare, venga sussidiata dei mezzi adeguati a svolgere senza impacci il proprio operato.

Se l'« astiosa parsimonia austriaca » [85], come la definirà Cesare Correnti, costituisce pertanto, nella specifica situazione italiana, una pratica dagli effetti controproducenti, altro dei punti di frizione tra i funzionari lombardi e i dirigenti degli uffici aulici di Vienna, manifestato sin dall'inizio nei dibattiti tra le autorità competenti delle due capitali, e poi destinato a divenire piú acuto durante i decenni del *Vormärz*, sino a costituire la base rivendicativa di un intero filone, quello di ascendenza napoleonica, dello schieramento nazional-liberale locale, è la misura di autonomia amministrativa importata da Vienna ed applicata all'organizzazione degli uffici locali. Autonomia amministrativa significa evidentemente anche responsabilità operativa. Ed in tal senso, il discorso torna a farsi tecnico per riacquistare poi una chiara rilevanza politica. Non si

[85] C. Correnti, *L'Austria*, cit., p. 17.

vogliono semplicemente sottolineare gli aspetti di coercizione che, in una fase storica di forte pregnanza del problema nazionalitario, non possono non venire avvertiti quando un paese segnato da una recente esperienza di relativa indipendenza (regno d'Italia napoleonico) venga assimilato all'interno di una struttura politico-amministrativa multinazionale il cui baricentro stia altrove. Quando il nucleo superstite degli uomini di governo lombardi cresciuti alla scuola napoleonica, e lo farà per tutto il corso della restaurazione, addita nella « germanizzazione » la piaga dell'amministrazione lombardo-veneta [86], non si limita, credo, a lamentare una perdita di autonomia nazionale, e si riferisce invece anche alla scomparsa di alcune forme tecnico-amministrative [87] che hanno caratterizzato un'epoca eroica ed una prassi specifica dell'agire burocratico. Se si riflette, ad esempio, sull'esasperante lentezza che, di punto in bianco, cala sugli uffici lombardo-veneti con il trapasso di regime [88], e, confrontandola con l'iper-attivismo che, secondo la testimonianza concorde delle fonti, rappresenta la caratteristica saliente dell'organizzazione amministrativa napoleonica, ci si sforza di non limitarsi a considerarla una semplice nota di colore, il pensiero non può non tornare alla piaga della « de-responsabilizzazione » dei funzionari additata da Franz Hartig quale aspetto « genetico » del funzionamento dello Stato-macchina imperiale.

Quando Hartig illustra come si sia venuto a creare, nei ranghi dell'amministrazione imperiale, un sistema delle « domande » invece che delle « spedizioni », ed afferma che negli uffici asburgici « ... l'omissione di un intervento tempestivo viene considerata meno grave di una violazione di sfera di influenza » [89], per lamentare poi il decadimento

[86] Cfr. relazione Menz a Metternich, 17-8-1833, in F. A. GUALTERIO, *Gli ultimi rivolgimenti*, cit., vol. cit., pp. 289 ss.

[87] Su questa linea interpretativa cfr. C. MOZZARELLI, *Modelli amministrativi e struttura sociale: prospettive di ricerca sulla burocrazia milanese*, in « Quaderni storici », 1978, pp. 165-195.

[88] È questo il tema conduttore del saggio di J. R. RATH, *L'amministrazione austriaca*, cit.

[89] F. HARTIG, *Genesis der Revolution*, cit., pp. 42-43.

della disciplina « da impegno morale a semplice dovere formale » sta evidentemente fornendo l'immagine di una amministrazione improntata a principi tutelari piuttosto che esecutivi[90]; cioè di una amministrazione che non è ancora interamente moderna, non essendo risolto l'equivoco di fondo che ne impaccia il corretto funzionamento. Certo, la spersonalizzazione e la formalizzazione negli uffici imperiali sono in atto[91], ma non pare logicamente predisposto il terreno all'affermarsi del nuovo principio di responsabilità personale dell'impiegato-massa che solo potrebbe consentirne il celere e puntuale funzionamento.

La macchina statale rimane in tal senso una sorta di terra di nessuno, o meglio il terreno di coltura di una « casta » burocratica priva di relazionamenti sociali esterni, e priva altresí di un progetto operativo complessivo, la quale si limita ad applicare senza partecipazione attiva le norme genericamente prescritte. Si presenta cioè come la sede di un « vuoto » politico che riverbera la propria ambiguità nel cattivo funzionamento dei singoli apparati. E, veramente, al di fuori dell'Imperatore, vertice ideale e materiale della piramide burocratica, pare che nessuno, nei livelli gerarchici intermedi ed inferiori della macchina statale, goda di responsabilità operative concrete.

Quando infatti, in un altro passo del suo studio, Hartig informa della possibilità che tutti i sudditi hanno di fare ricorso all'Imperatore contro le decisioni di qualsiasi livello burocratico dell'amministrazione (dalle autorità periferiche sino agli uffici aulici viennesi), ed esprime l'encomio dell'Imperatore stesso, tutto teso ad impedire, da solo, gli abusi dei funzionari da lui, in ultima analisi, tutti dipendenti, perché suoi rappresentanti, egli sa, pur mani-

[90] Esplicita in tal senso l'enunciazione dello Springer, a proposito dei capitanati circolari: « Pei sudditi terrieri esse [le autorità circolari] figurano ... come autorità tutelari contro le eventuali vessazioni da parte della Signoria »; la sottolineatura è mia. Cfr. J. SPRINGER, *Statistica*, cit., vol. II, pp. 34-35.

[91] Cfr. F. HARTIG, *Genesis der Revolution*, cit., ed ANDRIAN WERBURG, *L'Austria e il suo avvenire*, cit., *passim*.

festando questo pensiero in forma velata, che sta descrivendo non il pregio, ma la manchevolezza strutturale dello Stato-macchina asburgico: « ... in tal modo si aveva un incredibile aumento degli affari da trattare, ed un loro inevitabile rallentamento »[92]. Sta, in altre parole, segnalando il permanere di un principio di paternalismo tutorio che impedisce la compiuta esecutivizzazione degli apparati.

Accade cosí che le forme organizzative fondate sulla razionalità, elaborate dall'amministrazione napoleonica nell'Italia del nord, una volta inglobate all'interno della macchina imperiale, e sommariamente equiparate a quelle vigenti all'interno dei singoli istituti di quest'ultima, vengano pervase anch'esse da quanto dello « spirito antico » impregna la mentalità dell'amministrazione asburgica; ed in tal senso, non è del tutto vero che tutto resta uguale, e che non si produce che « uno scambio di nomi »[93]. Cambiano invece, oltre che i nomi, le forme, non meno importanti, della vita amministrativa, i meccanismi concreti di collegamento tra l'una e l'altra fascia gerarchica degli uffici, cambia l'operato globale dell'amministrazione. Viene a cadere, in buona parte, quello « spirito di analisi » che la vecchia guardia napoleonica considera la ragion d'essere del proprio ruolo sociale. E non semplicemente per ragioni di repressione nazionalitaria, ma per le carenze di struttura dell'amministrazione imperiale nel suo insieme.

Rivendicata sin dalle prime battute del dialogo amministrativo tra il governo di Milano e la commissione aulica di organizzazione di Vienna (ne fa testo, ancora, la frizione iniziale tra i due centri sulla questione dell'organizzazione delle delegazioni provinciali), la responsabilità operativa dei funzionari seguiterà a costituire, per la sua inattuazione, la nota dolente della amministrazione lombardo-veneta per tutto il corso del *Vormärz*. E merita di sottolineare come questa sia la nota specifica, sul terreno propriamente amministrativo, con cui le province italiane

[92] Cfr. F. Hartig, *Genesis der Revolution*, cit., p. 41.
[93] Cfr. C. Correnti, *L'Austria*, cit., p. 7.

partecipano, per voce dei loro funzionari piú alti, al dibattito sulla crisi dello Stato in atto nell'Impero, nella prima metà dell'Ottocento. Si è visto in apertura di discorso in quale ampio raggio di posizioni e di angoli prospettici si articoli tale dibattito nelle province « tedesche ». Se la questione della responsabilità operativa, ritenuta da Franz Hartig il problema nodale dell'apparato di Stato, dissolti ormai gli antichi sistemi di « governo », si motiva in questo alto burocrate austriaco come tensione propositiva, piuttosto che frutto di una concreta esperienza alternativa, le insoddisfazioni degli uomini di governo lombardo-veneti si nutrono per converso del confronto continuo con un modello operativo concretamente sperimentato nella sua funzionalità e nei suoi effetti; effetti e funzionalità da rilevarsi non solo a misura del grado di gratificazione personale, di realizzazione concreta di ruolo, che forniscono ai funzionari, ma altresí a misura del livello complessivo di efficienza che instaurano nel rapporto tra Stato e società. Il Lombardo-Veneto si profila in tal senso come una periferia socialmente e strutturalmente avanzata all'interno dell'Impero (senza dubbio piú avanzata del centro), ed il problema del suo inserimento nel complesso dell'organizzazione degli imperial-regi uffici sta tutto inscritto nella crisi ulteriore che queste sue caratteristiche di compiuta modernità provocano in un apparato burocratico già di per sé investito da enormi problemi di identità e di riorganizzazione. La punta avanzata dell'impero asburgico, conservando pressoché intatta la sua strutturazione giuridico-sociale, ma perdendo parte della potenzialità operativa del proprio apparato politico-amministrativo, non riesce per altro a divenire un punto di riferimento valido per una evoluzione amministrativa delle restanti province imperiali, mentre rimane una sorta di realtà inquietante, dimostrazione fattiva, per i politici di Vienna, di quale siano gli esiti estremi (cioè ottenuti con la rivoluzione) del processo di transizione al mondo ed allo Stato moderno che essi stanno faticosamente cercando di guidare con prassi timidamente riformistica. Anche nel regno Lombardo-Veneto lo Stato finisce per diventare una terra di nes-

suno, ed in questa sua impossibile neutralità genera conflitti insolubili. Anche perché, a differenza che nelle restanti province imperiali, sempre che sia risultato persuasivo il quadro di raffronti che abbiamo fornito, in quelle italiane l'organizzazione del tessuto giuridico e sociale non è piú tale da poter sostenere il peso di una lenta transizione, che nel caso specifico si risolve per esse in un ritorno indietro, mentre necessita, senza margini di ambiguità, di una compiuta organizzazione esecutiva del potere. Che è quanto chiede, distaccandosi in tal senso dalla « fronda » nobiliare locale, un nucleo cospicuo di funzionari lombardo-veneti i quali, pur a distanza di svariati lustri, e magari in forma parzialmente mitologica, eleggono a proprio quadro di riferimento l'impianto amministrativo dell'età napoleonica. Per essi permane centrale l'esigenza di mantenere in vita quello « ... stato moderno nelle sue leggi e nei suoi rapporti sociali » che ha costituito « ... lo stimolo decisivo alla vocazione napoleonica di molti ex-giacobini » [94], e che costituisce, dopo l'esperienza di alcuni anni, la motivazione, per gli eredi di quei giacobini, al venir meno di una collaborazione fattiva con l'apparato burocratico imperiale, una volta constatata la sostanziale, irrimediabile, strutturale vetustà di quest'ultimo. Quella medesima vetustà che farà dire, nel 1859, agli uomini della commissione Giulini: « ... La dominazione austriaca potrà avere altrove carattere e influenza di civiltà quando agisca sulla docile natura di popoli agresti e primitivi. Qui essa ha per corollario la degradazione economica, morale, intellettuale ed amministrativa del paese » [95]. Si ripresenta, cosí quella paradigmatica similitudine a rovescio con « la Galizia » che già altre volte è emersa, proposta da varie voci, ed a proposito di problemi di varia natura, tra le maglie del nostro discorso. Ed anche Cesare Correnti nel trarre le conclusioni del discorso sviluppato in *L'Austria e la Lombardia* individuerà, oltre che nei problemi naziona-

[94] Cosí M. Berengo in *Le lettere milanesi di Silvio Pellico* (recensione), in « Rivista storica italiana », 1965, pp. 159-71; cfr. p. 169.

[95] Cfr. *Atti della commissione Giulini per l'ordinamento temporaneo della Lombardia (1859)*, a cura di N. Raponi, Milano 1962, p. 214.

litari, « ... nella sociale costituzione in cui prevalgono l'elemento democratico, il patriziato civile e la proprietà terriera estremamente divisa » [96], la radice dell'insofferenza lombarda nel plesso imperiale, un'insofferenza per le « ... misure generali che altrove forse convengono a popolazioni diversamente ordinate », mirando cosí a porre la questione su basi non di mero volontarismo, ma di struttura istituzionale e sociale.

[96] Cfr. C. Correnti, *L'Austria*, cit., p. 77.

Dal Codice civile (ABGB) alla « Gewerbeordnung »: mutamenti strutturali della proprietà privata e dell'impresa

di *Wilhelm Brauneder*

I) *Proprietà privata*

A) Il ruolo del Codice civile (ABGB) entro l'ordinamento giuridico

Il tema è collocabile in un arco di tempo compreso tra il 1812, anno in cui entrò in vigore il Codice civile (ABGB) e il 1859, che è l'anno in cui acquistò efficacia la *Gewerbeordnung*.

Questo arco di tempo è caratterizzato da tre distinti periodi: il *Vormärz*, quindi il periodo rivoluzionario del 1848 fino al suo spegnersi nel 1851, infine il neo-assolutismo. È importante questo preliminare, poiché il Codice civile, in questo arco di tempo, assume ruoli differenti. È chiaro, infatti, che se nel 1812, anno in cui entrò in vigore, aveva un funzione, la stessa funzione non aveva già piú nel periodo che va dal 1848 al 1851, come pure diversa risultava la sua funzione nel periodo neo-assolutistico.

Su ciò vorrei essere breve e puntuale: nel 1812 il Codice civile, in qualità di cosiddetta « legge di giustizia » (*Justizgesetz*), doveva essere garante di un ben definito ordine sociale nell'ambito del diritto privato, cioè doveva fornire un'elevata garanzia di stabilità, che scaturisse e dall'essenza di una legge generale, e dal contenuto razionale delle sue norme, le quali erano, secondo il diritto naturale, eternamente valide. Il Codice civile doveva, nell'ambito

Traduzione di Gianfranco Ferrari

del diritto privato, garantire i principi dello Stato di diritto (*Rechtsstaatlichkeit*); ossia, per dirla in breve, esso doveva essere il solo elemento decisivo sul piano della codificazione, non dovendo, ad esempio, esprimere alcuna arbitraria decisione irrevocabile da parte del monarca, quale giudice supremo, o nuove leggi. A tale proposito, il Codice civile assolveva una sorta di funzione garantista. Nel periodo dal 1848 al 1851 è la costituzione allora vigente ad assumere, per lo meno formalmente, questa funzione di garanzia. Le norme del Codice civile sono sotto la costituzione semplici leggi, che devono ispirarsi alla costituzione stessa. Questa situazione muta nel periodo neo-assolutistico: la garanzia costituzionale non funziona riguardo alla proprietà; lo stesso Codice civile si ritrova ad avere una funzione garantista solo nell'ambito del diritto privato, ed è, in ogni caso, essenzialmente integrato da ulteriori codificazioni, per esempio del diritto commerciale o anche, appunto, dell'ordinamento delle imprese (*Gewerbeordnung*).

B) Il concetto di proprietà

Il concetto di proprietà è definito nel Codice civile ed è, in gran parte, influenzato dal diritto naturale. Ciò viene sottolineato, ad esempio, nel commento di Franz von Zeiller, il quale si interessò molto intensamente del problema delle origini del Codice civile. Secondo il punto di vista di Zeiller la proprietà privata è emanazione della « libertà naturale » dell'uomo e, nel contempo, è il substrato essenziale che garantisce questa libertà naturale dell'individuo. Il Codice civile conosce, perciò, solo la proprietà privata. Zeiller ritiene « ambiguo e odioso » il cosiddetto « dominium supereminens » dei príncipi territoriali, tra l'altro anche perché da questo titolo legale del « dominium supereminens » si faceva discendere la possibilità di esproprio di fronte al Codice civile; il « dominium supereminens » dei príncipi territoriali era ritenuto una proprietà preminente rispetto a quella del singolo individuo. Per il Codice civile l'esproprio è ammesso solo per motivi di « utilità generale ».

Il suo valore intrinseco si trova connesso con il contenuto giusnaturalistico della proprietà. La proprietà è fondamentalmente un diritto molto ampio: essa comprende sia cose materiali sia cose immateriali. Per questo il Codice civile austriaco si trova in contrasto con il concetto di proprietà del diritto romano o anche con quello del Codice civile tedesco dell'anno 1900, che contempla solo cose materiali. Nel paragrafo 353 del Codice civile si afferma quanto segue: « è da considerare proprietà tutto ciò che di materiale o immateriale appartiene a qualcuno ». Una restrizione contenutistica del concetto non è immanente a questa proprietà; tuttavia alla proprietà è immanente il fatto che essa possa venir limitata: non che debba venir limitata, ma che possa esserlo. Mi sembra importante, inoltre, un accenno al fatto che il Codice civile riconosca non solo il concetto di proprietà che abbiamo poc'anzi citato, ma anche altre sue varianti, come, ad esempio, il concetto di proprietà divisa (§§ 357-360), e cioè divisa secondo le funzioni del proprietario superiore e del proprietario inferiore, cosa questa che viene a pesare nei rapporti giuridici della signoria fondiaria. Riconosce, inoltre, forme di comproprietà (§§ 61, 825 ss.), che possono essere sviluppate in modo diverso, sempre secondo il contratto che è alla base della stessa comproprietà (§§ 826, 829); e riconosce anche la proprietà separata, come è nel caso della cosiddetta « proprietà di un piano edile ».

Ora, in tutti questi aspetti della proprietà, è importante la possibilità che essa venga limitata (§ 364): « generalmente l'esercizio del diritto di proprietà ha luogo solo se, sulla base di ciò, non si verifica un'ingerenza nei diritti di un terzo, né le suddette restrizioni vengono sostenute nelle leggi che conservano e incrementano il bene comune » (Zeiller, commento al § 361). Accanto alle varianti della figura-base della proprietà (proprietà divisa ecc.), l'elaborazione effettiva della stessa risulta anche da limitazioni imposte da diritti di terzi, cioè dai diritti di determinate persone in virtú di legge o di contratto, o in genere da leggi che devono avere la loro motivazione nel « bene

comune ». Lo « scopo principale » di queste restrizioni legali è, secondo Zeiller, il « benessere generale ».

Dobbiamo considerare come aspetto caratteristico del concetto di proprietà questa possibilità di restrizioni legali per il bene della comunità: ciò è perfettamente in linea con la costruzione di uno Stato di benessere « eudemonistico » nel senso dell'assolutismo illuminato, Stato che determina con le sue leggi ciò che è vantaggioso per il bene dei sudditi.

C) Proprietà e costituzionalismo

Questo concetto di proprietà del Codice civile non ha subito alcun cambiamento nella prima fase costituzionale dal 1848 fino alla fine del 1851. È interessante notare che il concetto di proprietà del Codice civile, come è del resto comprensibile, è risultato naturalmente accettabile per il liberalismo e non è mai stato messo in questione dalla corrente costituzionale.

Ad esempio, non si è mai discusso durante i dibattiti dell'assemblea costituente di Kremsier del concetto di proprietà in quanto tale, anzi esso è stato accettato proprio come era stato formulato nel Codice civile. Il progetto di costituzione di Kremsier e poi la costituzione del 1849 si limitano semplicemente a porre la proprietà sotto la tutela dello Stato. Il progetto di costituzione di Kremsier che è considerevolmente piú avanzato rispetto alla costituzione del 1849 stabilisce anche l'abolizione della proprietà divisa e limita la possibilità di provvedimenti restrittivi. È davvero significativo il fatto che queste disposizioni siano contenute solo nel progetto di costituzione liberale di Kremsier, mentre non figurano nella costituzione piú reazionaria del 1849. Appare molto chiaramente in questo diverso atteggiamento dove si spinge la formulazione del concetto di proprietà: diventa fondamentale il livello di disponibilità, cioè in che misura viene concretizzato il concetto attraverso le limitazioni (§ 364).

D) Gli elementi della concreta struttura della proprietà

Sono tre gli elementi che determinano questa concreta struttura della proprietà, e precisamente: 1) l'oggetto della proprietà; 2) il soggetto della proprietà (il proprietario); 3) la facoltà di disporne o, con una formulazione negativa, la possibilità di limitarla.

In breve, riguardo all'oggetto, l'applicabilità del concetto di proprietà, e, di conseguenza, l'ampiezza della « libertà naturale » dell'uomo, dipendono esattamente dal fatto che tutto può essere oggetto della proprietà. E non è affatto naturale che nel complesso dei rapporti giuridici tutti i beni immobili possano essere oggetto di proprietà. Un codice moderno come, ad esempio, il Codice civile della Repubblica Democratica Tedesca (DDR) elimina intenzionalmente determinate cose dalla sfera della proprietà privata: ci sono cose ben precise rispetto a cui la proprietà personale non trova assolutamente alcuna ragion d'essere. Una limitazione del genere è, viceversa, sconosciuta al Codice civile austriaco. Fondamentalmente « tutto ciò che è distinto dalla persona e serve all'uso dell'uomo » è accessibile alla proprietà privata (§§ 353, 285). È importante l'accenno al fatto che, secondo il testo del Codice civile, sia i beni mobili, sia il fondo sia il suolo possono essere oggetto senza alcuna limitazione della proprietà privata.

Per quanto riguarda il soggetto della proprietà, c'è da dire che chiunque può essere proprietario, e cioè non solo le persone fisiche ma anche gruppi di individui, in particolare società commerciali e industriali.

Per ciò che concerne, infine, le limitazioni, bisogna distinguere due posizioni opposte: in primo luogo quella della limitazione fondamentale della proprietà, in una formulazione paradossale consistente nella non-libertà della proprietà, che può essere moderata con concessioni singole: e questo è il modello piú antico, prima del Codice civile; in secondo luogo, e tale è il modello del Codice civile, l'idea

della libertà fondamentale della proprietà, che può essere limitata.

E) Ordinamenti della proprietà

Nella combinazione degli elementi (l'oggetto e il soggetto della proprietà, nonché la configurazione dei limiti della disponibilità) possiamo distinguere numerosi ordinamenti della proprietà. Intorno al 1800 essi sono, come tali, in parte già codificati in un complesso di norme, o risultano da un certo numero di leggi isolate, da disposizioni, privilegi, ecc.

Alcune leggi (poche in verità) disciplinano già l'ordinamento della proprietà contadina, che, tra l'altro, viene definita dalla indivisibilità del podere, sia fra viventi sia per successione ereditaria (il cosiddetto *Höfe- und Anerbenrecht*).

L'ordinamento della proprietà nobiliare orientato su princípi di fondo analoghi, risulta dalle norme sul fedecommesso familiare nel Codice civile e sull'effettivo conferimento di privilegi di fedecommesso familiare.

Nel caso dell'ordinamento della proprietà commerciale e industriale è caratteristico il fatto che si vengano a sommare una gran quantità di provvedimenti singoli in un complesso di norme che danno luogo infine a codificazioni, come il Codice commerciale generale del 1862, e la *Gewerbeordnung* del 1859. Tutte queste regole stabiliscono come determinati beni (oggetti della proprietà) di determinate persone (soggetti della proprietà) possano essere usati in determinati modi (facoltà di disporre).

Particolari « istituti di supporto » conseguentemente creati rafforzano questi ordinamenti di proprietà: come le casse speciali di mutuo per la popolazione rurale, le società di agricoltura, le banche economiche, le unioni professionali, gli istituti di istruzione, le cooperative per le vendite e gli acquisti.

F) Mutamento di struttura della proprietà privata

Il mutamento di struttura della proprietà privata non può essere desunto dalle regole del Codice civile, né dalle norme fondamentali della proprietà nello stesso Codice civile, bensí esclusivamente dall'esistenza e dalla concreta formazione di questi ordinamenti della proprietà. È davvero essenziale agli effetti dello sviluppo, che la formazione di questo ordinamento di proprietà esiga l'intervento del legislatore, e che questo sviluppo denoti una certa dipendenza dalla legge: ciò è sicuramente un'eredità dell'assolutismo illuminato.

È importante, ora, riguardo a questo sviluppo, sottolineare che esso, con l'entrata in vigore del Codice civile, determina una singolare coesistenza di un vecchio strato di diritto con il nuovo diritto del Codice civile; quest'ultimo ammette la possibilità di limitare la libertà di proprietà; mentre il diritto antico conosceva in linea di principio una proprietà limitata, che poteva essere liberata, per cosí dire, in casi singoli attraverso forme di privilegio. Il Codice civile, benché sia ormai la legge piú recente, non deroga a questo vecchio strato di diritto e neppure lo abolisce. Ciò viene ottenuto di proposito tramite un espediente tecnico. Il nuovo diritto proteso al futuro del Codice civile viene armonizzato con la prassi dello Stato contemporaneo reazionario, alla stregua delle antiche regole che reggevano il sistema della non-libertà; ma certo queste regole non vengono viste nello spirito del Codice civile come diritto privato bensí come « leggi politiche » che continuano ad esistere accanto al Codice civile, in modo che lo stesso Codice non abbia potere di derogare ad esse. Il Codice civile, cosí, per la prima volta in Austria ha formulato in forma di legge un ordinamento della proprietà che si fonda sulla libertà di proprietà e lo ha riconosciuto come programma possibile. In seguito alla elaborazione dell'intero ordinamento giuridico, tuttavia, questo programma rimane, per lo meno nella maggior parte dei *Länder*, soverchiato dall'antico sistema di proprietà con la

sua non-libertà di principio. Solo laddove questo sistema attraverso le sue proprie norme veniva infranto, il nuovo sistema di proprietà del Codice civile poteva attuarsi; ma anche in tal caso non sempre per intero, poiché le radicate « libertà di proprietà » del vecchio sistema arrivarono con fatica alla libertà di proprietà del Codice civile.

La libertà di proprietà del Codice civile perciò restò nel *Vormärz* un puro postulato nella forma peculiare e ufficiale di legge; in questo periodo del *Vormärz*, a questo programma del Codice civile molto difficilmente venne riconosciuta una effettualità giuridica. Costituirono un'eccezione a ciò le province italiane, come anche quella parte dell'odierna Austria, in cui nel 1812 entrò in vigore il *Code civile*, come nell'Alta Carinzia, in quanto parte delle province Illiriche. Cosí diventa comprensibile il fatto che nel 1848 non vi sia stato alcun dibattito intorno a un nuovo concetto di proprietà, ma che ci fosse solo la preoccupazione di difendersi dal vecchio sistema di proprietà, da questo strato sommerso del Codice civile, per scoprire proprio le rispettive disposizioni del Codice civile. Perciò la costituzione del 1848 stabilisce formalmente: « ogni cittadino può diventare proprietario terriero », anche se questo principio era già alquanto assodato nell'ambito del Codice civile.

Analizziamo ora nei dettagli lo sviluppo della proprietà. In prima approssimazione, si nota un cambiamento piú consistente nel settore della proprietà contadina. A questo proposito, io vorrei brevissimamente accennare ad alcuni punti: nel 1848-49 cessa la signoria fondiaria e in questo ambito cessa anche la proprietà divisa; cosí, cessa la proprietà superiore e la proprietà inferiore diviene proprietà a pieno titolo. Nella prassi ci si allontana dal *Höferecht*, come pure dall'*Anerbenrecht*; le leggi di certo continuano a sussistere, ma le autorità tollerano lo spezzettamento del fondo: un mutamento questo che in seguito sfocerà definitivamente nella piú adeguata legislazione liberale. Inoltre, continua a sussistere l'ordinamento della proprietà nobiliare, e i fedecommessi vengono aboliti in Austria solo nel 1938.

Ma esaminiamo un po' piú in dettaglio l'ordinamento della proprietà industriale e commerciale. Esso è definito nel *Vormärz* attraverso una gran quantità di disposizioni generali o simili, emanate per singole province, che si basano tutte quante sul principio della non-libertà della proprietà, che, evidentemente, presuppongono, attenuano, o modificano. Cosí vengono conservati, nella terminologia del tempo, « diritti e facoltà » (Kopetz, vol. I), naturalmente non in blocco, ma solo nei casi singoli e quindi anche semplicemente su istanza. Vengono, inoltre, accordate delle concessioni. A questi « diritti e facoltà » si accompagnano « mezzi di politica statale economica e di polizia per la sicurezza e la promozione dell'industria manifatturiera e commerciale », una vera abbondanza di disposizioni (cfr. Kopetz, vol. II). Tutte queste regolamentazioni danno all'ordinamento della proprietà del ceto commerciale e imprenditoriale un'impronta ben definita, che, tuttavia, può subire ancora qualche modifica nei dettagli, al punto che l'ordinamento della proprietà del ceto commerciale e professionale si suddivide in sotto-ordinamenti. In questo senso è decisamente caratteristico il fatto che alle diverse classi di commercianti e professionisti corrispondono ben determinati tipi di affari, di atti giuridici, cui ineriscono diritti e facoltà affatto specifici. Nel complesso si può individuare una regolamentazione partendo dal soggetto della proprietà, del tipo « dettagliante viennese », o « commerciante greco e turco », o « fabbricante », ecc.; mentre l'individuazione di una regolamentazione dell'oggetto della proprietà avviene, ad esempio, tramite la richiesta di un determinato capitale sociale, ma anche tramite l'autorizzazione di una data produzione o di una data vendita, da cui emerge la limitazione sulla base di determinati oggetti di proprietà. In definitiva, viene regolamentata la facoltà di disposizione, e precisamente attraverso una limitazione della disposizione, regolando acquisto, vendita o sede dell'impresa commerciale. Nell'intreccio di questo caratteristico coordinamento si vengono a formare, quindi, determinati sotto-ordinamenti, relativi a « venditore ambulante », « commerciante all'ingrosso », e, soprattutto, « fabbricanti ».

In particolare, è il diritto di fabbrica (*Fabriksrecht*) che, al tempo dell'entrata in vigore del Codice civile, è già formato come ordinamento giuridico privilegiato e nel 1838 poteva essere descritto scientificamente da Wildner in modo unitario. Dai privilegi individuali di fabbrica si era già enucleato un contenuto piú standardizzato delle concessioni, che dopo un primo abbozzo nel periodo teresiano, successivamente, nel 1787, regnante Giuseppe II, divenne legge. In tal modo, la concessione derivò dal privilegio di fabbrica; attraverso questa concessione, non si applicò alcuna speciale forma di pretesa giuridica, bensí solo il diritto oggettivo. Il « potere di fabbrica » consentiva particolari decisioni sui mezzi di produzione e sui prodotti, la conclusione di particolari contratti di lavoro e altro ancora.

È con una certa difficoltà che si può stabilire, tuttavia, una connessione tra queste regole del diritto di fabbrica e il concetto di proprietà del Codice civile. Vi sono, nell'ambito del diritto di fabbrica, alcune regole che facilitano l'accesso alla proprietà, ad esempio il sussidio statale nell'approvvigionamento di materie prime e nella costruzione di edifici industriali; altre regole che facilitano lo sfruttamento della proprietà, ad esempio con il divieto di acquartieramento dei militari; e, da ultimo, altre regole ancora che consentono l'alienazione, ossia la disposizione della proprietà, come la vendita dei prodotti al di fuori del periodo di mercato (l'apposita legge è citata da Hempel-Kürsinger). La connessione tra questo diritto professionale (e anche il diritto di fabbrica) e il Codice civile, dà vita, quindi, soltanto nel 1859, alla *Gewerbeordnung*, che sostituisce lo strato di diritto antico con la sua non-libertà di proprietà, e apporta soltanto limitazioni — intese e viste alla luce del Codice generale — alla proprietà nel senso del § 364 dello stesso Codice.

II) *Impresa*

La posizione giuridica degli imprenditori è determinata già

nel *Vormärz* non solo primariamente attraverso la posizione del proprietario. Essa è giuridicamente indipendente da questa, ma del tutto subordinata alle leggi politiche, che hanno una relazione indiretta con il concetto di proprietà. A ciò vi è un'importante eccezione: e precisamente le cosiddette professioni reali che in qualità di diritti patrimoniali (cioè proprietà) fanno parte del complesso dei rapporti giuridici, per acquisizione o per trasmissione ereditaria. Queste professioni reali, tuttavia, già nel *Vormärz* non hanno che il valore di relitti. La regola è la professione individuale, che tramite il privilegio, tramite la concessione *ad personam* viene conferita e non si trasmette piú per eredità. Cioè un privilegio di fabbrica assicura ai beneficiari un diritto personale che è decisamente distinto dalla proprietà relativa agli edifici industriali; formalmente solo questo diritto personale è da intendere come fabbrica, non gli edifici della fabbrica (*JGS* 807, 1807). In quanto diritto personale, questo privilegio di fabbrica concede ai beneficiari un particolare spazio d'azione giuridico. Solo di rado sussiste un nesso giuridico piú cogente tra la posizione di imprenditore e quella di proprietario: per esempio, dalle cosiddette professioni reali radicate, che sono professioni gravanti su un dato fabbricato, ossia sono collegate con il diritto di proprietà su un determinato terreno — come abbiamo detto — emerge già nel *Vormärz* l'eccezione. Secondariamente, questo nesso determina soprattutto qualifiche professionali (cfr. Sonnleithner) che esigono un cosiddetto « fondo azionistico », cioè un capitale sociale, come per i « dettaglianti » (per esempio, librai: 10.000 fiorini di capitale sociale in Vienna, tuttavia con la modifica che solo la metà doveva essere reperito attraverso i soci, o attraverso un credito garantito); o il « grossista privato », con un capitale sociale che ammonta a 20.000 fiorini, ma ancora solo per metà proveniente da patrimonio singolo; o il « fabbricante », il quale in genere non deve avere nessun capitale sociale e, per fare un esempio, anche in città egli non è obbligato a divenire proprietario di casa. Che il fabbricante non debba avere alcun capitale sociale è evidenziato da Wildner nel suo *Fabrikenrecht*, all'incirca nel

modo seguente: questo stato di libertà quindi, « in virtú del connaturato genio speculativo, non si lascia facilmente imbrigliare e il fabbricante, cosí, con la sua sola capacità imbocca quella via che gli consente di realizzare una sua naturale inclinazione, evitando all'industria ciò che può essere ad essa assai dannoso ». Wildner considerava poi la carenza di patrimonio del fabbricante come un vantaggio: il genio speculativo poteva emergere cosí in primo piano.

Il punto di partenza, in senso giuridico, della posizione di imprenditore, a questo punto, non è o non è soltanto la proprietà. Al contrario: innanzitutto, il privilegio di fabbrica consente e facilita la costituzione della proprietà, per esempio con l'approvvigionamento delle materie prime o anche con l'acquisto di prodotti semilavorati. Esiste comunque una connessione fattuale tra lo stato d'imprenditore e la sua posizione di proprietario. I piú antichi privilegi di fabbrica venivano conferiti alla nobiltà proprietaria terriera come pure ai conventi proprietari terrieri. Qui erano disponibili le forze-lavoro, ma è ancor piú importante il fatto che vi fossero edifici per la sistemazione di impianti industriali: si pensi, ad esempio, al cotonificio Franz Stephan von Lothringen sistemato nel suo castello di Sassín. Nel *Vormärz* è frequentissimo trovare grandi proprietari terrieri che sono padroni di una fabbrica. Questa connessione fattuale tra le due posizioni non risponde però ad alcuna necessità economica, poiché in base al privilegio di fabbrica da parte dello Stato, come abbiamo ricordato sopra, si possono ottenere sovvenzioni per la costruzione di edifici, nonché agevolazioni in merito alla disposizione della forza lavoro, consistenti per lo piú nell'esenzione del lavoratore dal servizio militare, nella sua equiparazione ai manovali appartenenti alla corporazione; e si ottengono inoltre concessioni di gratificazioni dal fondo commerciale, protezione dall'accaparramento, protezioni da scioperi: tutto ciò anche in virtú della limitazione della libertà contrattuale a favore del datore di lavoro (le relative leggi sono citate in Hempel-Kürsinger). Un'altra connessione fattuale tra proprietario e imprenditore emerge intorno al 1849 attraverso l'affrancazione

della terra. Il grande proprietario terriero in parte investe le sue indennità del riscatto, per quanto riguarda la proprietà superiore, in aziende collegate con la sua proprietà fondiaria: per esempio, in zuccherifici o anche, del tutto indipendentemente da ciò, in società bancarie o ferroviarie. In questi casi si dimostra che il substrato materiale della posizione dell'imprenditore è o la proprietà esclusiva dei mezzi di produzione, o la comproprietà dei mezzi di produzione, che io vorrei distinguere molto chiaramente dalla proprietà esclusiva, perché dalla comproprietà inevitabilmente derivano contrasti con gli altri comproprietari, con la conseguenza di una limitazione molto incisiva della posizione del proprietario; infine, la terza possibilità: quella di essere parte di una persona giuridica, come, ad esempio, una società per azioni. Questi due ultimi punti, cioè, rispettivamente, la comproprietà e l'essere parte di una persona giuridica, mostrano che l'effettivo rapporto di proprietà non è essenziale ai fini della posizione di imprenditore. Sono invece importanti, riguardo a questa posizione di imprenditore, altri requisiti.

I requisiti giuridici, che Springer, nel 1840, elenca, sono i seguenti: età, esperienza professionale, carattere, rapporti civili. Un particolare requisito oggettivo viene evidenziato soprattutto da Wildner, nella sua opera *Fabrikenrecht*: la capacità creditizia dell'imprenditore che lo Stato può richiedergli. La posizione dell'imprenditore è, tuttavia, con ciò non solo indipendente dalla proprietà personale, bensí anche da ulteriori beni personali dell'imprenditore. È sufficiente che i suoi beni siano disponibili. Già nel *Vormärz* sembra profilarsi, come caso ideale, la società di fabbrica, da un lato sostenuta dalle facoltà patrimoniali di piú persone, e dall'altro (cosí Wildner) « la cui conduzione avvenga per opera di singoli individui, i piú pratici ». Da questi individui, gli imprenditori, Wildner esige come prerequisiti: « adeguata esperienza », « necessaria attività » (ossia esperienza nel proprio settore), « ampie vedute », e « molta audacia ». Ma non è richiesto alcun patrimonio personale. Non è inoltre del tutto corretto, se si cerca di chiarire l'importanza dell'imprenditore nel perio-

do del *Vormärz* e della rivoluzione, basarsi sulla valutazione o sopravvalutazione del fattore di produzione: il capitale. Una valutazione corretta dell'imprenditore mi sembra che possa essere meglio basata sul suo lavoro specifico. Questo tipo di imprenditore caratterizzato non dal suo patrimonio individuale, bensí dalle sue sole capacità, emerge in misura crescente, a dire il vero, solo dopo il 1850. Ciò può chiarire anche un punto interessante dello sviluppo, e cioè il fatto che nella discussione e nel progetto di costituzione della costituente austriaca del 1848-49, e analogamente in seguito, nella legge fondamentale del 1867, non sia stata avanzata alcuna richiesta di libertà d'impresa. Di certo, a quel tempo, essa ancora si identificava con la libertà di proprietà. Ma diversa dalle costituzioni del 1848 e del 1849, fu la *Oktroyierte Märzverfassung*; in entrambe suona pressoché nello stesso modo il principio che « ogni cittadino può seguire qualsiasi indirizzo professionale contemplato dalle leggi ». Ma, in verità, nessuna di queste due costituzioni conosce ancora, come il progetto costituzionale di Kremsier, la libertà di proprietà.

Al tipo di imprenditore non proprietario si rapporta, accanto alla società di fabbrica nel senso della *societas* del Codice civile, del semplice contratto di società su base giusprivatistica, in modo particolare una forma societaria, e cioè quella della società per azioni, della società anonima. Diversamente dalla *societas*, e in tal senso soprattutto dalla società familiare, manca nella società per azioni ogni contatto personale con gli azionisti. L'imprenditore è qui mero organo di una persona giuridica, vincolato solo ad essa, ai suoi statuti, e non ai singoli azionisti; e ciò naturalmente amplia in modo considerevole il suo spazio d'azione, rispetto per esempio a quello che avrebbe se stesse in una società familiare. In merito a ciò va anche detto in breve che l'imprenditore non è semplicemente colui che dispone di un patrimonio proprio o di altri, ma, piú che altro, in qualità di cosiddetto organizzatore del modo di produzione, egli ha il compito di coordinare l'acquisto, la trasformazione e lo smercio, e inoltre di

giudicare in merito alla sistemazione delle forze-lavoro, per le quali si assume anche in parte l'onere di garantirne una tutela.

Con l'imprenditore, indipendente dal proprietario, si forma a poco a poco nel *Vormärz* un nuovo strato sociale con una nuova autocoscienza e quindi con una nuova coscienza politica. Questa attività qualificata, affatto specifica, che contraddistingue l'imprenditore dal mero proprietario, i suoi risultati con riferimento al bene comune, che nel XIX secolo sono valutati in modo particolare, come mostra bene un esempio lapidario e cioè la raffigurazione della industria sulle carte da gioco, questa coscienza insomma suscita nel nuovo strato sociale una forte avversione nei confronti della situazione politica, poiché esso non è inserito, in termini di diritto costituzionale, di diritto statale, nello Stato. Nel periodo del *Vormärz* si costituisce, a dire il vero, — cosa che non dovrebbe essere sottovalutata — una organizzazione politica dell'imprenditorialità come cosiddetto « potere intermedio », dapprima nelle associazioni professionali, e successivamente nelle Camere di commercio e industria. A tale proposito, va sottolineato il fatto che nello sviluppo del parlamentarismo e del diritto elettorale, nella seconda metà del XIX secolo, le Camere di commercio e industria giocarono un ruolo particolare come Curia e sé o Curia parziale nell'elezione del *Landtag* (Dieta locale) e in quella del *Reichstag* (Parlamento). L'imprenditorialità però assume, anche se non solo per se stessa, soltanto nel 1848-1849 un significato giuridico-costituzionale diretto. Il diritto elettorale in base al censo nelle singole classi di elettori, e particolarmente la classe di elettori piú altamente tassati nell'ordinamento elettorale del *Landtag* consentí loro l'accesso agli organi legislativi. Piú interessante è il modo in cui, a partire dal 1860, questo effetto della classe di elettori piú tassati va in parte perduto, poiché al suo posto viene collocata la Curia della grande proprietà. Nel periodo neo-assolutistico, senza parlamento, l'imprenditorialità continua a giocare il suo ruolo politico. Le Camere di commercio e industria con il loro diritto di dare pareri

sulle leggi diventano in certo qual modo un parlamento di imprenditori, decisamente interessati a partecipare alle correlative attività legislative. L'elaborazione della *Gewerbeordnung* in un senso certo piú liberale è in definitiva opera sua. Tipico per la sua autocomprensione, mi sembra ora che la libertà di impresa fondamentalmente fissata nella *Gewerbeordnung* o, per meglio dire, fondamentalmente presupposta in essa, appare piú chiaramente auspicabile della libertà di proprietà; e che in ogni caso la libertà di professione, del tutto indipendente dalla libertà di proprietà, mostra di corrispondere, nel 1859, all'interesse imprenditoriale, dal momento che la libertà di proprietà verrà stabilita solo piú tardi, nel 1867, nell'apposita legge fondamentale dello Stato.

Indicazioni bibliografiche

BRAUNEDER W. - LACHMAYER F., *Oesterr. Verfassungsgeschichte*, Wien 1980[2].

MISCHLER E. - ULBRICH J., *Oesterr. Staatswörterbuch*, voll. I - IV, 1905 ss. (in particolare « Aktiengesellschaft », « Gewerbe », « Realgewerbe » etc.).

WESENBERG G. - WESENER G., *Neuere deutsche Privatrechtsgeschichte*, Lahr 1976[3].

TREMEL F., *Wirtschafts- und Sozialgeschichte Oesterreichs*, Wien 1969.

MATIS H., *Leitlinien der österr. Wirtschaftspolitik*; dello stesso - BACHINGER K., *Oesterreichs industrielle Entwicklung*; MENTSCHL J., *Das österr. Unternehmertum*, in WANDRUSZKA A. - URBANITSCH P., *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, Vol. I: Die *wirtschaftliche Entwicklung*, Wien 1973.

BRAUNEDER W., *Die Entwicklung des bäuerlichen Erbrechts*, in DWORSKY A. - SCHIDER H., *Die Ehre Erbhof*, 1980.

OTRUBA G., *Von den Fabriksprivilegien des 17. und 18. Jahrhunderts zum österr. Fabrikenrecht 1838*, in « Scripta Mercatura », 2, 1976.

Fonti

Leggi costituzionali del 1848-49 in BERNATZIK E., *Die österr. Verfassungsgesetze*, 1911[2].

Elenco di leggi in VON HEMPEL - KÜRSINGER J. N., *Haupt-Repertorium (der) politischen Gesetzsammlungen*, specialmente vol. III, 1825, pp. 184 ss.

KOPETZ W. G., *Allg. österr. Gewerbs-Gesetzkunde ...*, voll. I e II, 1829-1830.

PAURNFEIDT Ch. J., *Handbuch der Handelsgesetze ...*, 1836.

SONNLEITHNER I., *Leitfaden über das Oesterr. Handels- und Wechselrecht*, 1815[3].

SPRINGER J., *Statistik des österr. Kaiserstaates*, voll. I e II, 1840.

WILDNER J., *Das österr. Fabrikenrecht ...*, 1838.

ZEILLER F., VON *Commentar über das allg. bürgerl. Gesetzbuch ...*, voll. I-IV, 1811-1813.

JGS = *Justizgesetzsammlung.*

La rivoluzione industriale: l'intervento dello Stato nei conflitti d'interesse

di *Herbert Matis*

L'industrializzazione, intesa come processo di crescita e di trasformazioni strutturali attivato da meccanismi di mercato o da interventi statali, è materia di molte analisi da parte delle scienze sociali. Questo concetto, che si è sostituito a quello meno recente di « rivoluzione industriale » [1], designa due ordini di fenomeni. In primo luogo, sta a significare una rivoluzione nei rapporti di produzione, una catena di innovazioni tecniche aventi rilievo economico — press'a poco nel senso del concetto di *take-off* di W. W. Rostow [2] —, nonché, piú in generale, una parte del processo di crescita nell'economia nel suo complesso, ossia la forma specifica del contributo del settore industriale ad una crescita economica che si esprime nell'aumento reale del prodotto sociale pro-capite. L'industrializzazione può quindi anche definirsi come espansione continua della quota di reddito nazionale, di occupati e di stock di capitale reale complessivamente impiegato che spetta al settore industriale. In secondo luogo, con tale concetto indichiamo anche la somma dei numerosi processi economici e tecnici, ma anche degli eventi sociali, politici e

Traduzione di Antonella Carparelli.

1 *Ökonomische und soziologische Aspekte der frühen Industrialisierung*, hrsg. von W. Fischer, Berlin 1968, pp. 1 ss; S. Kuznets, *Die wirtschaftlichen Vorbedingungen der Industrialisierung*, in *Industrielle Revolution, wirtschaftliche Aspekte*, hrsg. von W. Fischer, Köln-Berlin 1972, pp. 18 ss.; H. Matis - K. Bachinger, *Österreichs industrielle Entwicklung*, in *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, hrsg. von A. Brusatti, vol. I: *Die wirtschaftliche Entwicklung*, Wien 1975, pp. 105 ss.

2 W. W. Rostov, *The Stages of Economic Growth*, Cambridge (Mass.) 1960 (trad. it., *Gli stadi dello sviluppo economico*, Torino 1962).

culturali, che nel loro insieme hanno prodotto ciò che noi chiamiamo una moderna « società industriale ». In sostanza, si tratta di un processo cumulativo, caratterizzato da complesse interazioni ed interdipendenze che in ultima analisi possono essere intese nel senso di un generale processo di modernizzazione.

Un tale processo comporta una rottura rivoluzionaria con il passato, una trasformazione delle strutture socio-economiche per effetto della quale una moderna « società dell'efficienza » (David Mc Clelland) viene a sostituirsi alla vecchia società per ceti di tipo tradizionale, largamente basata su una economia di sussistenza. Un tale processo di trasformazione non avanza certo senza incontrare attriti: ed anzi è fortemente contrassegnato da adattamenti e resistenze [3]; esso comporta un drastico cambiamento della mentalità e del mondo simbolico; nei nuovi processi produttivi, organizzati in base ad una crescente divisione del lavoro, vengono richieste all'uomo nuove qualità, come assiduità, efficienza, precisione, puntualità, ecc., e, in stretta relazione con tutto ciò vengono gettate le basi di una disciplina sociale [4] (M. Foucault).

Tutte queste spinte destabilizzanti e scoordinanti provocano conflitti e in molti casi determinano l'insorgere di « antagonismi di classe » e di « tendenze all'alienazione ». È infatti evidente che tutto quest'insieme di situazioni in una fase iniziale non può avere riflessi positivi in coloro che ne sono direttamente investiti. La convivenza di vecchio e nuovo, la « contemporaneità del non contemporaneo » — come una volta ha detto in maniera molto incisiva R. Koselleck [5] — provoca conflitti e si esprime in contrasti e contraddizioni a carattere ricorrente: nell'esaltazione acritica del progresso come negli assalti alle mac-

[3] Cfr. D. Lerner, *The Passing of Traditional Society*, New York 1966².

[4] Cfr. su ciò M. Foucault, *Surveiller et punir*, Paris 1975 (trad. it *Sorvegliare e punire*, Torino 1976) e K. Mannheim, *Mensch und Gesellschaft in Zeitalter des Umbaus*, Berlin 1958.

[5] R. Koselleck, Introduzione al volume *Geschichtliche Grundbegriffe*, hrsg. von O. Brunner-W. Conze-R. Koselleck, Stuttgart 1972.

chine o ancora nei sogni atavici del « sano mondo di ieri »; si manifesta nella fiducia negli effetti della « mano invisibile » e delle forze regolatrici del meccanismo del mercato come anche nello sfruttamento legittimato dal darwinismo sociale; o anche, infine, nella richiesta di una piú forte partecipazione democratica che d'altra parte viene contrastata con la diseguaglianza sociale gerarchizzata e con cartelli di potere.

Che vi sia un potenziale di conflittualità immanente alla stessa natura di tale processo emerge anche dal fatto che i grandi esponenti del pensiero sociale del XIX secolo, da H. Spencer, M. Weber, K. Marx, ad E. Durkheim, F. Tönnies, H. S. Maine, fino ai rappresentanti delle piú recenti teorie della modernizzazione, hanno parlato del mutamento sociale connesso all'industrializzazione sempre in termini di urto tra vecchio e nuovo, intesi proprio come antagonismi, e addirittura si è parlato di « simmetriche dicotomie dello sviluppo sociale » [6].

Situazioni latenti di conflitto nascono già dalla stessa difficoltà di configurare un equilibrio costante degli interessi, dei valori, delle finalità dei singoli gruppi. Quali cause primarie di conflittualità troviamo anzitutto diversità dovute a fattori sociali, economici, politici, culturali o anche etnico-linguistici. Tali disparità si esprimono in conflitti derivanti da collisioni tra interessi contrapposti che il piú delle volte assumono la forma di lotte per la distribuzione [7]. Per quanto riguarda la concreta situazione dell'Austria imperiale, che qui intendiamo prendere in esame, mi sembra che sotto questo profilo due tipi di conflitti rivestano particolare interesse, e questi appunto vorrei porre al centro della mia trattazione: il « conflitto di nazionalità » e la « questione sociale ».

È necessario fare alcune annotazioni preliminari riguardo al ruolo dello Stato nei processi socio-economici e in

[6] H.-U. WEHLER, *Modernisierungstheorien und Geschichte*, Göttingen 1975, pp. 15 ss.

[7] Cfr. A. BURGHARDT, *Einführung in die Allgemeine Soziologie*, München 1979³, pp. 111 ss.

particolare sulla funzione regolatrice che esso esplica nei conflitti sociali. Contestualmente all'affermarsi della moderna società industriale fu coniato il concetto di *laissez faire* che divenne la parola d'ordine della nuova ideologia economica. Nella dottrina liberale, economia e società erano entità contrapposte allo Stato; funzionanti secondo proprie leggi autonome, esse s'identificavano con quella sfera da cui lo Stato restava escluso. Secondo tali teorie, tutte le relazioni economiche avrebbero dovuto svolgersi senza ingerenze esterne, mentre il meccanismo coordinante del mercato avrebbe provveduto a regolare nella maniera ottimale la produzione e la distribuzione di beni e servizi; e ciò attraverso il processo di formazione dei prezzi che ha luogo sul mercato stesso per effetto della legge della domanda e dell'offerta. In un sistema siffatto, nel quale gli obbiettivi macroeconomici del cosiddetto « triangolo magico » — piena occupazione, crescita economica e stabilità dei prezzi — vengono raggiunti per cosí dire in maniera automatica, lo Stato non ha alcun bisogno di intervenire, ed anzi la sua azione potrebbe soltanto recar danno al funzionamento del modello di mercato. Questo assunto del liberalismo è espresso in maniera che si potrebbe dire « classica » nello *Staatslexikon* di Rotteck e Welcker, dove si afferma che « il compito dello Stato dovrebbe restare circoscritto alla difesa dei diritti naturali e all'esercizio della giustizia e della pubblica amministrazione, mentre invece lo Stato dovrebbe astenersi da ogni intervento nell'attività economica limitandosi ad eliminare i fattori che possono ostacolarla » [8].

La realtà storica si è tuttavia allontanata da questo modello « ideal-tipico » già durante la cosiddetta « età liberale », poiché anche allora lo Stato fu presente nell'economia nell'una o nell'altra forma: come legislatore e amministratore, ma anche come consumatore ed investitore, e anzi perfino come imprenditore. Ciò è particolarmente vero nel caso dell'Austria. Qui, infatti, la burocrazia sta-

[8] J. ZEHNTER, *Das Staatslexikon von Rotteck und Welcker*, Jena 1929, p. 65; K. WILD, *Karl Theodor Welcker, ein Vorkämpfer des älteren Liberalismus*, Heidelberg 1913, p. 160.

tale fece da battistrada allo sviluppo economico e contribuí alla dissoluzione del vecchio ordine e ciò « non da ultimo al fine di sostituire la razionale costruzione di una amministrazione burocratica a quella sempre piú inefficiente del particolarismo dello Stato per ceti » [9]. Da questo punto di vista, fu decisivo il fatto che lo Stato, come ambito dell'ordinamento centrale e principio formatore, poté affermarsi, in contrapposizione all'idea « occidentale » dello « Stato di diritto », nella versione del giuseppiniano « Stato del benessere ». Per molte generazioni dell'« intellighenzia » borghese questo ideale rappresentò l'« idea di Stato » in grado di unificare e di contrastare le spinte centrifughe insite in una entità statale cosí composita. Caratteristica di questo atteggiamento culturale non era soltanto una predisposizione positiva verso lo Stato, ma anche la disponibilità ad una « rivoluzione dall'alto ». In tal modo la burocrazia austriaca poté diventare in pari tempo « il pilastro piú importante dell'ordinamento autoritario nella Mitteleuropa » e la « leva piú potente del rivoluzionamento dell'ordinamento sociale » [10].

Almeno in riferimento a due ordini di circostanze sin da allora si riteneva necessario un ampio intervento statale:

1. per la creazione delle premesse istituzionali della crescita economica; ciò vuol dire che l'azione statale è indispensabile laddove la crescita economica è impedita da « ostacoli » istituzionali che possono essere ridimensionati o rimossi soltanto attraverso un intervento pubblico [11]. In questa direzione operò in Austria il neo-assolutismo, che accelerò in maniera decisiva la transizione da una società « tradizionale » ad una società « industriale » — per attenersi alla definizione di W. W. Rostow — con la riforma

[9] K. BORCHARDT, *Grundriss der deutschen Wirtschaftgeschichte*, in *Handbuch der Volkswirtschaftslehre*, I, Göttingen 1972³, p. 367.

[10] Cfr. H. MATIS, *Soziökonomische Aspekte des Liberalismus in Österreich 1848-1913*, in *Sozialgeschichte heute, Festschrift H. Rosenberg*, hrsg. von H.-U. WEHLER, Göttingen 1974, pp. 245.

[11] B. SUPPLE, *Der Staat und die Industrielle Revolution 1700-1914*, in *Europäische Wirtschaftsgeschichte*, hrsg. C. CIPOLLA-K. BORCHARDT, vol. III, Stuttgart-New York 1976, p. 196.

fondiaria, con la libertà di professione, con l'abbattimento delle dogane interne e con l'instaurazione di un sistema doganale altamente protettivo, con la riforma del diritto e del catasto, con la politica dell'istruzione, con la costruzione di infrastrutture e ancora con la creazione di organismi di rappresentanza degli interessi economici nonché di moderni istituti di credito. Se è vero che i piani del primo ministro Schwarzenberg e del ministro del Commercio e delle Finanze Bruck erano inizialmente mossi da interessi di ordine politico, tuttavia le misure riformatrici implicite nel progetto di una unione doganale mitteleuropea, di un « impero di 70 milioni » ebbero l'effetto di fondare su nuove basi l'economia della monarchia asburgica [12].

Nella misura in cui la crescita economica dipende da cambiamenti istituzionali di questa portata, lo Stato può assumere un ruolo cruciale, perché soltanto il suo intervento può riformare istituzioni ormai consolidate. Proprio il decennio 1848-1859 dovrebbe essere considerato, da questo punto di vista, come uno dei periodi maggiormente significativi della storia economica dell'Austria; nell'amministrazione, nella giustizia, nelle finanze, nell'istruzione e nella creazione di infrastrutture sono sorti allora, nella forma di una « rivoluzione dall'alto », le fondamenta su cui avrebbe poggiato il successivo sviluppo economico della monarchia degli Asburgo fino al suo tramonto. E vorrei, proprio riferendomi al tema che è al centro di questo convegno, e cioè *La dinamica statale austriaca nel XVIII e XIX secolo*, cercare di far emergere il significato di questo periodo, che in un certo qual senso fu quello in cui per la prima volta trovarono attuazione i princípi fondamentali del mercantilismo.

2. L'intervento statale può però anche apparire necessario quando da una considerazione dei costi e dei benefici so-

[12] H. MATIS, *Österreichs Wirtschaft 1848-1913*, Berlin 1972, p. 33; cfr. su questo anche il recente volume di H. H. BRANDT, *Der österreichischen Neoabsolutismus, Staatsfinanzen und Politik 1848 bis 1860*, 2 voll., München 1978.

ciali e privati risulti che un modello di mercato « puro » non garantisce affatto l'allocazione ottimale delle risorse. Nel caso piú estremo, una allocazione diseguale delle risorse potrebbe portare a conflitti tali da creare ostacoli all'espansione rapida dell'economia nel suo complesso. Il concetto di « effetti esterni » e l'altro, ad esso collegato, di differenza tra costi e benefici privati e sociali, erano del resto ampiamente noti agli economisti « classici »; già Adam Smith affermò, a questo proposito, che un importante compito dello Stato era appunto quello di « promuovere e sostenere quelle opere e istituti pubblici che effettivamente recano vantaggio ad un gran numero di persone, ma che tuttavia mai potrebbero fruttare un profitto tale da potersi attendere che un privato o un piccolo gruppo di privati siano interessati a promuoverle e a sostenerle »[13].

Ora, io ritengo anche che la natura e i modi dell'intervento statale nei conflitti di interesse non vengano soltanto determinati dagli obbiettivi che lo Stato si propone e dal tipo di conflitto, ma che vi sia pure una certa correlazione tra possibilità materiali e strategie adottate per la soluzione dei conflitti. A questo proposito, l'impostazione di Alexander Gerschenkron potrebbe consentire a mio avviso di chiarire, sul piano teorico-concettuale, alcune reazioni. Nel suo studio *Economic backwardness in historical perspective*[14] Gerschenkron ha proposto il concetto di arretratezza economica relativa come approccio analitico per lo studio dell'industrializzazione dei paesi europei. La sua tesi è fondata sull'idea che il grado di arretratezza iniziale determina le caratteristiche tipiche del processo dell'industrializzazione di un singolo paese e inoltre che ad un determinato livello di arretratezza corrispondono determinati sostegni di carattere istituzionale e specifiche ideologie dell'industrializzazione. Quanto piú accentuato è il carat-

[13] A. Smith, *La ricchezza delle nazioni*, libro 5, capitolo I, parte III, par. 1.

[14] A. Gerschenkron, *Economic backwardness in historical perspective*, Cambridge (Mass.) 1962 (trad. it., *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Torino 1965).

tere di sottosviluppo che un paese presenta, tanto piú si renderà necessario l'aiuto dello Stato per poter superare gli ostacoli che si frappongono alla crescita economica. Ne deriva che il ruolo dello Stato dipende ovviamente anche dal diverso grado delle autonomie e delle rivalità nazionali, dall'intensità del sentimento nazionale, dal ruolo delle amministrazioni regionali, distrettuali, comunali, ecc.; fermo restando peraltro il fatto che ognuno di questi fattori è a sua volta in rapporto funzionale con il livello dell'arretratezza economica.

Per quanto attiene al concetto di arretratezza economica relativa, esso poteva già largamente essere adoperato nel secolo XIX per indicare le diversità temporali e regionali dello sviluppo europeo; allora si parlava per lo piú, per segnalare le differenze nel grado di sviluppo, di « dislivello economico », concetto in buona misura sinonimo dell'altro.

Nella valutazione dei fattori che hanno contribuito alla dissoluzione della monarchia danubiana, la questione delle nazionalità occupa senza dubbio un posto centrale. Questo problema fu davvero d'importanza vitale per l'Impero e lo studio delle sue possibili soluzioni — e in particolare la possibilità di riorganizzare i diversi Stati nazionali in una nuova entità a carattere federalistico — occupò negli ultimi decenni della monarchia asburgica le migliori intelligenze dell'Impero, che cercarono di por freno al processo di dissoluzione interna allargando la base delle forze che tenevano in piedi l'apparato statale [15]. Le spinte particolaristiche derivanti dai conflitti nazionali e le forze che portarono alla disintegrazione sono ancor oggi materia di molte discussioni e occupano uno spazio in proporzione sempre maggiore nel dibattito storiografico; del resto, esse rappresentano un argomento di particolare interesse anche per noi contemporanei, che ci troviamo per varie ragioni a pensare nelle categorie di unità sovranazionale.

[15] Cfr. R. A. KANN, *The multinational Empire - Nationalism and National Reform in the Habsburg Monarchy 1848-1919*, New York 1950; *The Habsburg Empire. A Study in Integration and Desintegration*, New York 1957.

L'insorgere del problema delle nazionalità fu un fatto estremamente complesso, intessuto di fattori economici e sociali; per quanto poco possa apparire sensato attribuirgli il valore di forza decisiva, altrettanto errato sarebbe tuttavia limitarsi a rimuoverlo [16]. In effetti, le questioni nazionali non hanno originato il problema, ma certamente lo hanno rafforzato ed orientato in determinate direzioni. Il conflitto delle nazionalità ha per esempio incoraggiato la concorrenza tra singoli popoli e in tal modo ha influenzato fortemente lo sviluppo economico complessivo. Il processo di rivolgimento sociale connesso con l'industrializzazione da una parte ha mutato in modo decisivo la base sociale interessata al conflitto delle nazionalità e dall'altra ha ulteriormente ostacolato una organica soluzione del problema a seguito dell'aumento della concorrenza interna. L'opinione ampiamente diffusa, secondo cui gli interessi economici delle singole nazionalità avrebbero già di per sé giustificato il mantenimento dell'unità economica nell'Europa centrale, trova conferma, tra l'altro in una affermazione di Eduard Beneš, il quale ancora nel 1908 riteneva impensabile un crollo della monarchia per ragioni economiche [17]. Anche un osservatore che seguiva dall'esterno, dalla Germania, Wilhelm Offergeld, scriveva nel 1914: « Noi siamo dell'opinione, che il solo pensiero di una separazione è assurdo! », ma aggiungeva, ridimensionando quel giudizio: « Cosí come stanno le cose, non saranno

[16] Su ciò e su quanto segue cfr. H. MATIS, *Nationalitätenfrage und Wirtschaft in der Habsburgermonarchie*, in « Der Donauraum », XV, 1970, n. 3-4, pp. 171-202.

[17] E. BENEŠ, *Le problème autrichien et la question tchèque*, Paris 1908. Anche in O. BAUER, *Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie*, Wien 1907, p. 513, si trova un'affermazione di questo tipo: « ... piuttosto, l'affermarsi del principio di nazionalità sarebbe ostacolato dal fatto che lo Stato moderno è anche territorio economico; è logico allora che un tale Stato debba aspirare ad inglobare un territorio tale da garantire almeno in certa misura l'indipendenza economica ».
L'interessante tentativo di Otto Bauer di definire l'antagonismo tra le diverse nazionalità che coesistevano nell'impero austro-ungarico come lotta di classe fu cosí commentato da J. A. SCHUMPETER, in *Capitalism, Socialism and Democracy*, London 1954 (trad. it., dalla quale si cita, *Capitalismo, Socialismo, Democrazia*, Milano 1967⁴, p. 14 n.): « l'abilità dell'autore serve unicamente a dimostrare come sia inadeguato lo strumento ».

solo ragioni economiche a decidere, ma anche e in misura rilevante motivi politici » [18].

Oggi che tutti riconoscono i vantaggi di unità economiche di vasta ampiezza, siamo propensi a sopravvalutare le forze unificanti. È tuttavia, il fatto che il vantaggio di un esteso territorio economico comune sia stato prontamente sacrificato sull'altare di un crescente sentimento nazionale e il fatto che le singole nazionalità della monarchia abbiano posto tra le loro parole d'ordine quella dell'indipendenza economica sono chiari indizi del loro atteggiamento ostile verso l'integrazione dopo il 1918. Gli Stati scaturiti dalla dissoluzione dell'Impero austro-ungarico si rinchiusero in una autarchia separatistica e cercarono di sottolineare, dietro elevate barriere doganali, la conseguita sovranità statale attraverso una sorta di neomercantilismo. Un tale atteggiamento si era però già annunciato nelle tendenze centrifughe dei popoli durante il periodo prebellico e nelle rivalità economiche sviluppatesi a seguito dell'industrializzazione, che ebbero una carica fortemente disgregante. Una questione resta a questo proposito aperta, e cioè in che misura le diverse proposte riformatrici avrebbero potuto aver ragione dei contrasti che nascevano dallo scontro tra realtà economico-sociale e i diversi fenomeni di psicologia delle masse. Resta il fatto che per uno Stato dinastico e sovranazionale le difficoltà di sviluppare qualcosa come una « idea di Stato austriaco » in grado di resistere agli assalti del nazionalismo fu un ostacolo insuperabile.

Quasi dappertutto in Europa il passaggio al moderno Stato industriale fu accompagnato da una crescita delle idee nazionali che nelle loro espressioni estreme sarebbero sfociate nell'imperalismo della fine del XIX e dell'inizio del XX secolo. Il desiderio di una nazione unita e libera e la lotta politica per uno Stato costituzionale borghese e centralizzato furono in stretto rapporto con i mutamenti delle strutture socio-economiche e a loro volta impressero

[18] W. OFFERGELD, *Grundlagen und Ursachen der industriellen Entwicklung Ungarns*, in *Probleme der Weltwirtschaft*, hrsg. von B. HARMS, vol. 17, Jena 1974, p. 175.

una spinta ulteriore allo sviluppo economico [19]. In uno Stato composto da varie popolazioni come la monarchia absburgica, per contro, il nazionalismo dei singoli popoli generò conflitti che si tradussero anche in un ostacolo al processo dell'industrializzazione.

Il periodo del neo-assolutismo avrebbe potuto tradursi in una significativa occasione per disinnescare il problema della nazionalità almeno nei suoi aspetti economici. L'abolizione delle barriere doganali con l'Ungheria, nel 1851, e la creazione di un territorio economico unitario avrebbero potuto costituire il punto di partenza per combattere l'arretratezza economica delle province meno sviluppate della monarchia. Per il governo, tuttavia, al primo posto stava la conquista dell'egemonia nell'ambito della Confederazione germanica e le riforme interne venivano attuate con l'occhio puntato all'adesione alla Unione doganale tedesca. Un'ultima opportunità si presentò con il piano economico messo a punto dal primo ministro Koerber — sul quale vorrei soffermarmi un po' piú a lungo — che puntava essenzialmente ad integrare tra loro i singoli territori della Corona attraverso la creazione di infrastrutture politiche. Dietro questo tentativo vi era lo sforzo di individuare l'interesse economico comune in grado di conciliare le diverse nazionalità e di perseguirlo con energia, in modo da poter distogliere l'attenzione da contrasti che spesso apparivano insuperabili spostandola su altri piani della vita pubblica.

La grande diversità di opinioni intorno alla questione nazionale deriva « a prescindere dalla diversa identità nazionale e politica di chi giudica, anche e non da ultimo dalla difficoltà di definire i tratti di una entità cosí incomparabilmente differenziata sotto il profilo socio-economico, qual è stata la monarchia » [20]: il contrasto tra

[19] Secondo W. W. Rostow (*Stages of Economic Growth*, cit., p. 22) è questa una caratteristica significativa della cosiddetta fase del « decollo »; cfr. anche K. Rothschild, *Wurzeln und Triebkräfte der österreichischen Wirtschaftsstruktur gestern-heute-morgen*, vol. I, Berlin 1960, pp. 28 ss.

[20] Cfr. H. Mommsen *Die Sozialdemokratie und die Nationalitätenfrage*

la borghesia sviluppatasi in poche grandi città e le masse cittadine facilmente influenzabili dalla propaganda politica da un lato, e la società agricola, patriarcale e di ceto, dall'altra era presumibilmente forte [21]. Un fatto, questo, che « si rifletteva anche nella composizione assai eterogenea dei partiti » [22]. Contrasti di questo tipo non erano soltanto determinanti nei rapporti tra Austria e Ungheria, ma portavano a tensioni nell'ambito stesso delle due metà del regno, tensioni che traevano alimento da radici etnico-nazionali, dal diverso sviluppo storico delle popolazioni, ma anche da fattori di natura economica [23].

Che la monarchia asburgica alla vigilia della Prima guerra mondiale fosse ancora da includere nel novero degli Stati europei economicamente arretrati; che essa non partecipò nella stessa misura degli altri paesi europei alla rapida crescita economica del XIX secolo e che anzi l'Austria-Ungheria perse perfino posizioni rispetto ai suoi concorrenti, sono dati di fatto su cui non ebbero dubbi né la maggior parte degli osservatori di quel periodo, né gli storici e gli economisti che vennero dopo di loro. In genere tutto ciò è stato ricondotto, se pure con accentuazioni talora un po' diverse, a specifiche difficoltà di ordine strut-

im habsburgischen Vielvölkerstaat. Das Ringen um die supranationale Integration der cisleithanischen Arbeiterbewegung (1867-1907), in « Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft für Geschichte der Arbeiterbewegung in Österreich », I, Wien 1963, pp. 21 ss.

[21] Nel 1900 la Cislaitania comprendeva 41 città con piú di 25.000 abitanti, di cui 7 con piú di 100.000 abitanti. In queste 41 città vivevano 3.777.746 persone, vale a dire il 14,4% dell'intera popolazione (secondo i dati riportati in *Statistische Rückblicke*, Wien 1913, p. 5). In Ungheria anche le città conservavano ancora un carattere prevalentemente agricolo; nei 25 maggiori agglomerati del paese nel 1890 solo il 16,2% della popolazione cittadina era occupata nell'industria e nell'artigianato. Nel 1870 si contavano in Ungheria 33 città con piú di 20.000 abitanti, circa il 7% della popolazione viveva dunque negli agglomerati cittadini (nel 1890 il 9,8%, nel 1910 il 17%). I. Berend-G. Ranki, *Economic Factors in Nationalism. The Example of Hungary at the Beginning of the twentieth Century*, in « Austrian History Yearbook », III, 1967, n. 3, p. 169.

[22] H. Mommsen, *Die Sozialdemokratie*, cit., pp. 21 ss.

[23] V. in generale su ciò H. Matis, *Österreichs Wirtschaft 1848-1913. Konjunkturelle Dynamik und gesellschaftlicher Wandel im Zeitalter Franz Josephs I*, Berlin 1972, pp. 383 ss.

turale. Tra queste si distinguono, da un lato, i difetti legati all'evolversi storico, come ebbe a definirli E. März [24]: ad esempio il non completo superamento del passato feudale; una politica economica e dei rapporti con l'estero fortemente influenzata dall'aristocrazia, dal grande fenomeno fondiario e dai militari; la difesa unilaterale degli interessi economici dei grandi agrari e della piccola impresa artigiana, combinata con l'elevata imposizione fiscale a carico di talune attività industriali; i conflitti interni allo Stato derivanti dal problema delle nazionalità. Per altro verso, si sottolineano le carenze naturali, riconducibili all'insufficienza di risorse o all'assenza di determinate condizioni, come la posizione geografica del paese, con il suo difficile assetto territoriale, con corsi d'acqua poco praticabili, con una ripartizione regionale relativamente sfavorevole delle ricchezze del sottosuolo. Per tutte queste ragioni, cosí almeno si pensava, non soltanto sarebbe aumentata la disparità economica nei confronti dell'Europa occidentale, ma all'interno stesso della monarchia danubiana si sarebbe registrata una crescente diversità di sviluppo economico [25].

Con il farsi strada delle nuove ricerche quantitative, a partire dalla metà degli anni Sessanta [26], questo quadro a toni foschi dello sviluppo economico austriaco è stato messo un po' in discussione o almeno è stato modificato. La nuova letteratura è generalmente concorde sul fatto che la vecchia storiografia, fortemente influenzata dalle discussioni di attualità politica del XIX secolo, deve aver fon-

[24] E. März, *Österreichische Industrie- und Bankpolitik in der Zeit Franz Josephs I. Am Beispiel der k.k. priv. Österreichischen Credit-Anstalt für Handel und Gewerbe*, Wien 1968, p. 251.

[25] R. Sandgruber, *Wirtschaftswachstum, Energie und Verkehr in Österreich 1848-1913*, in *Wirtschaftswachstum, Energie und Verkehr vom Mittelalter bis ins 19. Jahrhundert*, hrsg. von H. Kellenbenz (Forschungen zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte, 22), Stuttgart 1978, pp. 67 ss.

[26] Cfr. N. Gross, *Industrialization in Austria in the Nineteenth Century*, Ph. D. Berkeley 1966; D. Good, *Financial Institutions and Economic Growth. The Evidence of pre-1914 Austria*, Ph. D., Chicago 1972; R. L. Rudolph, *Banking and Industrialization in Austria-Hungary*, Cambridge (Mass.) 1976.

damentalmente sottovalutato la velocità della crescita economica in questo periodo di tempo. I tassi di crescita dell'economia austriaca — i dati indicano un incremento medio annuale del prodotto sociale lordo variabile tra l'1,5 e il 2,2% — rientrerebbero ampiamente nella media europea. Dai calcoli piú recenti di A. Kausel risulta che dal 1830 al 1913 il prodotto interno lordo (in valori reali ai prezzi del 1913) si accrebbe nelle regioni alpine di 4,7 volte e in tutta la parte austriaca dell'Impero di 3,9 volte; ciò corrisponde ad un tasso di crescita medio annuo rispettivamente dell'1,89 e dell'1,65% per un periodo di 83 anni [27].

È peraltro fuori discussione che l'Austria, qui intesa come l'insieme dei « Regni e territori (*Länder*) rappresentati nel *Reichsrat* » (e dunque escludendo l'Ungheria, la Croazia, la Bosnia-Erzegovina), d'altra parte includeva nei suoi confini *Länder* con livelli assai differenziati di sviluppo economico. Mentre le regioni alpine (ossia l'area dell'attuale Repubblica Austriaca, il Trentino-Alto Adige e la Stiria meridionale, escluso il Burgenland) e quelle dei Sudeti (Boemia, Moravia e Slesia) non erano troppo distanti dalla media dell'Europa occidentale, le rimanenti regioni continuavano a presentare i caratteri di aree sottosviluppate e quasi esclusivamente agricole, ciò che contribuiva a dare un'immagine di arretratezza economica di tutta la monarchia danubiana. Per riassumere: la monarchia, nel suo complesso e fino alla sua caduta, rimase bloccata al livello di un paese ancora in via di sviluppo industriale, anche se in singole aree si verificò il contatto con lo sviluppo della grande industria dell'Europa occidentale e si pervenne ad una elevata concentrazione di attività industriali [28]. Già da questa struttura economica caratterizzata da forti squilibri regionali scaturirono divergenze d'interesse tra i singoli gruppi nazionali e sociali e ne nacquero tensioni che,

[27] A. Kausel, *Österreichs Volkseinkommen 1830 bis 1913*, in « Beiträge zur Österreichischen Statistik », 550, Wien 1979, p. 696.
[28] K. Rothschild, *Wurzeln und Triebkräfte*, cit., pp. 32 ss.

fatte proprie dal movimento nazionalista, furono asservite al perseguimento di obbiettivi politici [29].

Quanto marcate fossero le disparità di sviluppo nell'ambito dello Stato asburgico ancora nel 1913 lo mostrano i dati sul reddito nazionale calcolati retrospettivamente, dopo il crollo della monarchia, per gli Stati nazionali che ad essa succedettero. Da calcoli retrospettivi condotti dall'« Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung » risulta, per gli anni 1911-13, la seguente ripartizione regionale del reddito:

Reddito negli anni 1911-13

	Quota %	pro-capite (in corone)
Territorio della Repubblica Austriaca	33,8	790
Boemia, Moravia, Slesia	42,8	630
Galizia	13,7	250
Sudtirolo, Trieste, Istria	4,8	450
Slovenia, Dalmazia	3,3	300
Bucovina	1,6	300
Cislaitania	100,0	520

Fonte: *Reddito austriaco dal 1913 al 1965*, in « Monatsberichte des Österr. Inst. f. Wirtschaftsforschung », 14. Sonderheft (1965), p. 31.

Da questi dati risulta evidente che il reddito pro-capite nelle regioni alpine e dei Sudeti poteva ampiamente reggere al confronto con quello medio dei paesi dell'Europa occidentale ed anche con quello della Germania e che pertanto nell'ambito della stessa parte austriaca dell'Impero si può individuare qualcosa come un asse Est-Ovest e Nord-Sud.

Un indicatore ancor piú importante degli squilibri socio-economici è l'introito fiscale delle singole regioni. Infatti le

[29] F. HERTZ, *Die Produktionsgrundlagen der österreichischen Industrie vor und nach dem Kriege*, Wien-Berlin 1917, pp. 74 ss.; W. CONZE, *Die Strukturkrise des östlichen Mitteleuropa vor und nach 1919*, in « Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte », 1, 1953, pp. 319 ss.

regioni urbane ed industrializzate, che sono in prevalenza quelle di lingua tedesca, occupano anche in questo caso — con l'unica eccezione di Trieste — i primi posti in graduatoria. È quanto piú o meno dimostra il rapporto tra numero di contribuenti e popolazione complessiva:

Numero dei contribuenti iscritti al pagamento dell'imposta personale sul reddito

Regione	in % (1898)	Regione	in % (1904)
1. Bassa Austria	9,01	1. Trieste e territorio	11.77
2. Trieste e territorio	8,30	2. Bassa Austria	10,14
3. Salisburgo	3,65	3. Salisburgo	5,04
4. Alta Austria	3,37	4. Vorarlberg	4,33
5. Vorarlberg	3,25	5. Alta Austria	3,95
6. Boemia	2,77	6. Stiria	3,75
7. Moravia	2,46	7. Boemia	3,44
8. Slesia	2,36	8. Slesia	3,06
9. Tirolo	2,14	9. Moravia	2,92
10. Stiria	2,00	10. Tirolo	2,67
11. Carinzia	1,93	11. Carinzia	2,62
12. Gorizia e Gradisca	1,81	12. Istria	2,54
13. Istria	1,79	13. Gorizia e Gradisca	2,16
14. Carniola	1,46	14. Carniola	1,86
15. Dalmazia	1,16	15. Bucovina	1,61
16. Bucovina	1,13	16. Dalmazia	1,39
17. Galizia	0,77	17. Galizia	0,99
Cislaitania	2,79	Cislaitania	3,42

Fonte: F. Leiter, *Die Verteilung des Einkommens in Österreich*, Wien 1907, p. 33.

Un macroscopico squilibrio economico esisteva però anche tra le due metà dell'Impero, l'Austria e l'Ungheria, come emerge chiaramente (si veda la tabella alla pagina seguente) dalla percentuale e dalla ripartizione degli occupati nei diversi settori.

Le due nazioni principali, che contavano insieme una popolazione di circa 22.131.000 persone, rappresentavano solo il 43,09% della popolazione complessiva a fronte della quale vi erano 29.223.000 (pari al 56,91% del

Ripartizione della popolazione attiva per rami di attività, anno 1910

	Intera monarchia	Cislaitania	Translaitania
Agricoltura	56,5 %	53,0 %	60,1 %
Industria	20,7 %	23,19%	18,3 %
Commercio e trasporti	8,3 %	9,87%	6,0 %
Altre attività	14,5 %	14,0 %	15,6 %
	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: « Statistische Monatsschrift », XL, 1914, pp. 479 ss.

totale) appartenenti ad altre nazionalità. Tuttavia Austria ed Ungheria detenevano non solo l'egemonia culturale e politica ma anche quella economica [30]. I dati relativi alla ripartizione degli occupati nelle due nazioni per il periodo 1869-1910 sono riportati nella tabella della pagina che segue.

Le differenze nella struttura dell'occupazione delle diverse aree emergono ancor piú chiaramente se misurate in base al peso delle singole nazionalità sul complesso della popolazione e sul totale degli occupati distribuiti per settore:

Peso delle singole nazionalità sul totale della popolazione e nei vari settori di attività (valori percentuali).

	Totale popolazione	Agricoltura	Industria commercio e trasporti
Tedeschi	24,24	14,59	37,33
Ungheresi	20,34	20,21	19,19
Cechi	13,01	9,05	19,42
Slovacchi	3,98	5,09	2,50
Serbo-croati	7,53	11,11	2,73
Sloveni	2,54	3,10	1,70
Polacchi	10,04	10,90	9,17
Ucraini	8,07	13,30	1,15
Rumeni	6,52	10,17	1,56
Italiani	1,55	1,34	1,83
Altri	2,18	1,14	3,42
Austria-Ungheria	100,00	100,00	100,00

Fonte: *Die Agrarfrage in der österr.-ungar. Monarchie*, Bukarest 1965, pp. 141, 147.

30 O. Jaszi, *The Dissolution of the Habsburg Monarchy*, Chicago 1929, pp. 278 ss.

Ripartizione degli occupati nelle regioni austro-ungariche (valori percentuali)

	1869			1890			1910		
	Agricoltura	Industria commercio e trasporti	Solo industria	Agricoltura	Industria commercio e trasporti	Solo industria	Agricoltura	Industria commercio e trasporti	Solo industria
Regioni alpine	59,56	29,59	22,99	51,15	34,11	26,08	39,30	40,76	29,71
Regioni dei Sudeti	56,37	34,71	30,08	49,44	39,03	32,95	38,94	45,34	36,77
Regioni dei Carpazi	87,07	9,37	5,24	83,81	11,30	6,36	78,58	13,23	7,63
Regioni del Carso	73,27	17,12	10,83	75,26	16,47	10,84	64,57	21,78	14,84
Austria	67,18	24,84	19,68	62,41	27,46	21,23	53,10	32,48	24,25
Ungheria	73,28	11,88	9,97	67,43	16,54	12,92	60,06	24,32	18,29
Croazia	86,10	6,48	5,42	84,63	9,32	7,44	78,36	12,70	9,57
Austria-Ungheria	70,11	19,49	15,65	65,12	23,11	17,92	56,48	28,99	21,70

Fonte: O. Jaszi, *The Dissolution of the Habsburg Monarchy*, Chicago 1929, pp. 278 ss.

Mentre la struttura agrario-feudale dell'Ungheria era basata sul predominio della nobiltà magiara e quella della Galizia sul potere dell'aristocrazia polacca, nelle restanti province della parte cislaitana dell'Impero la borghesia tedesca poteva contare su posizioni strategiche di partenza assai favorevoli nella cultura, nella politica, nell'apparato amministrativo, nell'economia.

Con l'aiuto dei dati sulla distribuzione per nazionalità degli occupati nel settore dell'istruzione ed in quello dell'amministrazione è possibile avere un primo indice delle disparità nella dotazione di infrastrutture: nel 1910, per ogni 1000 cittadini austriaci vi erano 337 tedeschi, 232 cechi, 165 polacchi, 132 ruteni, 46 sloveni, 27 serbo-croati, 28 italiani, 9 rumeni. Però ai tedeschi spettavano 5 università e 180 scuole di grado intermedio, ai cechi una università e 83 scuole medie, ai polacchi 2 università e 35 scuole medie, ai ruteni 3 scuole medie, ai serbo-croati 5, agli italiani 8. Per contro, su 1000 impiegati 479 erano tedeschi, 232 cechi, 125 polacchi, 29 ruteni, 32 sloveni, 12 serbo-croati, 35 italiani e 4 rumeni. Ciò significa che tedeschi ed italiani erano rappresentati piú che proporzionalmente (rispettivamente + 122 e + 7) mentre ai cechi spettava una quota corrispondente a quella occupata sul totale della popolazione e infine i ruteni, i polacchi, i serbo-croati, gli sloveni e i rumeni, nell'ordine, erano chiaramente sottorappresentati nell'amministrazione [31].

Ma anche i dati sulla estensione della rete stradale e ferroviaria mostrano significative differenze nel grado di sviluppo, che solo in parte possono essere interpretate come conseguenza delle diversità geografiche e morfologiche del territorio (si veda la tabella alla pagina seguente).

Gli squilibri regionali dell'economia austriaca, già ripetutamente constatati, appaiono com'è ovvio particolarmente accentuati nel caso dell'industria. Questa era infatti concentrata in poche aree: nella Boemia, nella Moravia, nella Slesia, a Trieste e dintorni, nella Stiria, nel Vorarlberg e

[31] O. Jaszl, *The Dissolution*, cit., pp. 278 ss.

Densità della rete stradale nel 1894

	Lunghezza in chilometri della rete stradale	Km. di strada per ogni 100 Km² di territorio
Slesia	3669	71,9
Alta Austria	8450	70,5
Costa adriatica	5021	63,0
Bassa Austria	11748	59,3
Carniola	5508	55,3
Boemia	26773	51,5
Moravia	10789	48,6
Croazia e Slovenia	18926	44,5
Bucovina	4058	38,9
Ungheria e Fiume	85869	30,7
Dalmazia	2831	22,1
Stiria	4827	22,5
Salisburgo	1270	17,8
Galizia	13515	17,2
Carinzia	1753	16,9
Tirolo e Vorarlberg	4579	15,6

nel bacino di Vienna; tutte regioni che per gli standards del tempo dovevano apparire come altamente industrializzate. A fronte del loro sviluppo vi era, per contro, la staticità, l'arretratezza e il tradizionalismo delle aree sottosviluppate delle regioni alpine e di tutta la zona orientale e sud-orientale dell'Impero. Questa disparità si riscontra però anche nell'agricoltura, dove parimenti le regioni industrializzate riuscivano ad ottenere una produzione maggiore per ettaro coltivato, impiegavano il maggior numero di macchine e di fertilizzanti ovviando alla scarsa disponibilità di forza lavoro e conseguendo in tal modo una piú elevata produttività (si veda la tabella di p. 286).

Avendo ben presenti queste disparità di sviluppo, l'amministrazione statale cercò, entro i limiti del possibile, di livellare gli squilibri esistenti e si serví a tal fine soprattutto della politica finanziaria come strumento per la creazione di infrastrutture. Le spese statali per infrastrutture passarono, tra il 1869 e il 1913, dal 12 al 42% del totale

Rete ferroviaria dell'Austria-Ungheria nel 1894

Länder	Lunghezza della rete alla fine del 1894		Per ogni Km. di ferrovia	
	Chilometri	Percentuale	Km^2 di territorio	Numero di abitanti
Boemia	4823	29,50	10,77	1212
Galizia	2808	17,18	27,85	2353
Bassa Austria	1677	10,26	11,82	1587
Moravia	1670	10,22	13,30	1363
Stiria	1284	7,85	17,47	999
Alta Austria	861	5,26	13,92	913
Tirolo e Vorarlberg	787	4,82	37,20	1180
Slesia	498	3,05	10,33	1216
Carinzia	448	2,74	23,07	806
Carniola	423	2,58	23,57	1181
Bucovina	325	1,99	32,17	1990
Territori costieri	316	1,93	25,23	2202
Salisburgo	303	1,85	23,58	572
Dalmazia	126	0,77	101,86	4187
Stato austriaco	16349	100,00	18,35	1462
Ungheria	11219	89,23	24,91	1386
Croazia-Slavonia	1350	10,77	31,51	1654
Fiume e territorio	4	0,03	5,01	7602
Stato ungherese	12573	100,00	25,61	1416

Fonte: F. UMLAUF *Die österr.-ungar. Monarchie. Statistisches Handbuch*, Wien-Pest 1897[3], pp. 740 ss.

delle uscite, aumentarono cioè di ben tre volte e mezzo; per cui si può affermare senz'altro che: « I servizi di base necessari all'integrazione, le fondamenta della cooperazione socio-economica diventano sempre piú, con il progredire dell'industrializzazione, uno dei fulcri dell'azione statale ». A parte questo, vi era palesemente una stretta connessione tra spese statali per infrastrutture, squilibri di sviluppo nell'ambito dello Stato e indici dello sviluppo industriale [32].

[32] J. WYSOCKI, *Infrastruktur und wachsende Staatsausgaben*, Stuttgart 1975, pp. 114 ss.

Impiego di fertilizzanti e macchine in agricoltura

Territori ereditari	Impiego di concimi minerali kg. per ogni 100 ettari (1910)	Numero di macchine impiegate (% sul totale delle imprese - 1902)		
		Trebbiatrici	Seminatrici	A vapore
Bassa Austria	101,8	24,5	5,0	2,5
Alta Austria	53,4	19,5	0,4	15,7
Salisburgo	65,4	26,4	0,1	0,7
Stiria	56,9	8,9	0,4	0,1
Carinzia	28,2	12,6	0,1	0,1
Tirolo/Vorarlberg	52,5	4,9	—	—
Boemia	260,8	27,2	7,3	0,9
Moravia	235,7	22,3	7,2	2,1
Slesia	392,1	21,6	2,9	0,4
Galizia	54,0	1,1	0,2	0,1
Bucovina	2,2	0,7	0,2	0,1
Carniola	—	1,8	—	—
Costa adriatica	—	0,7	—	—
Dalmazia	—	—	—	—

Fonte: R. SANDGRUBER, *Agrarstatistik*, cit., p. 225.

Molti elementi mostrano che nel corso della seconda metà del XIX secolo ha avuto luogo un certo livellamento degli squilibri regionali di sviluppo. Se infatti si esamina la produzione industriale nelle quattro aree di maggiore importanza della parte austriaca dell'Impero, cioè le regioni alpine, le regioni dei Sudeti, quelle dei Carpazi (Galizia e Bucovina) e quelle del Carso (Carniola, Istria e Dalmazia), è possibile individuare, in linea di massima, le seguenti tendenze: le regioni alpine perdono costantemente quota tra il 1841 e il 1911-13, mentre quelle dei Sudeti accrescono la loro importanza fino al 1885, per poi però restare leggermente indietro nella fase successiva, fino al 1911-13. Le regioni dei Carpazi e del Carso, che fino al 1885 avevano perso posizioni fino a diventare pressoché insignificanti, riescono però in seguito a dar prova di un certo recupero. Mentre dunque fino al 1880-85 è soprattutto l'industria boema ad espandersi in misura piú accentuata e l'industria della Galizia e della Carniola quasi

neppure si evolve — la crescita della città portuale di Trieste non potè infatti compensare la decadenza dell'industria della Carniola, che nel *Vormärz* aveva raggiunto un certo livello, e il quasi completo arresto di quella della Dalmazia —, allo scadere del secolo anche in queste regioni sottosviluppate si muovono i primi passi sulla strada dell'industrializzazione. Se si considerano i dati pro-capite, queste tendenze appaiono ancor piú marcate: mentre nelle province periferiche il prodotto industriale pro-capite si accrebbe in misura insignificante fino al 1880 e anche in tutto l'arco temporale che qui consideriamo l'incremento restò al di sotto della media, nelle regioni alpine esso aumentò press'a poco secondo la media dell'Impero; anche le regioni dei Sudeti, soprattutto per il periodo che va dal 1841 al 1880, presentano tassi d'incremento al di sopra della media. D'altra parte, dopo il 1885 la distanza tra le due principali regioni industriali restò fondamentalmente immutata, mentre la Galizia, la Bucovina e il gruppo di regioni meridionali poterono recuperare qualcosa [33].

Produzione industriale distribuita per regioni (valori %)

	1841	1880	1885	1911-13
Regioni alpine	35,2	31,4	32,6	29,9
Regioni dei Sudeti	49,3	61,5	59,8	56,5
Regioni dei Carpazi	9,3	4,6	5,0	8,7
Regioni del Carso	5,2	2,9	2,6	5,0

Fonte: R. SANDGRUBER, *Wirtschaftswachstum*, cit., p. 70.

Una evoluzione sostanzialmente analoga la si può riscontrare anche nell'artigianato e nella piccola industria. Dal 1841 al 1911-13 la produzione di questo settore crebbe in tutta l'Austria del 455%, nelle regioni alpine del 328%, in quelle dei Sudeti del 593% e infine nelle regioni dei

[33] R. SANDGRUBER, *Wirtschaftswachstum*, cit., p. 70; sulla questione agraria cfr. R. SANDGRUBER, *Österreichische Agrarstatistik 1750-1918*, in *Wirtschaft- und Sozialstatistik Österreich-Ungarns*, hrsg. von A. HOFFMANN-H. MATIS, vol. II, Wien 1978, pp. 225 ss.

Carpazi del 433%. Altrettanto può dirsi per quanto riguarda l'attività estrattiva e l'agricoltura, dove parimenti si osserva uno spostamento del centro gravitazionale dalle regioni alpine verso quelle nord-occidentali ed orientali della monarchia.

Produzione del settore estrattivo e minerario distribuito per regioni (valori %)

	1841	1851	1863-64	1880	1911-13
Regioni alpine	48,9	41,4	38,8	30,0	12,5
Regioni dei Sudeti	36,2	44,4	51,1	62,4	67,5
Regioni dei Carpazi	6,3	7,1	5,8	3,4	25,7
Regioni del Carso	8,6	7,0	4,3	4,2	4,3

Fonte: R. SANDGRUBER, *Wirtschaftswachstum*, cit., p. 70.

Produzione agricola distribuita per regioni (valori %)

	1841	1851	1863-64	1911-13
Regioni alpine	31,9	38,9	27,8	20,6
Regioni dei Sudeti	44,9	36,6	39,9	46,4
Regioni dei Carpazi	17,1	17,7	25,3	22,1
Regioni del Carso	6,1	6,8	7,0	10,9

Fonte: M. SCHMELLER, *Wachstumsprobleme der Ackerbauproduktion in der österr. Reichshälfte der Donaumonarchie, 1848-1913*, Diss., Wien 1974.

È difficile ovviamente misurare la parte che l'azione statale può aver avuto in questo quadro evolutivo. Ma una cosa è certa, e cioè che lo Stato austriaco, con lo strumentario della sua politica della spesa pubblica seppe durevolmente influenzare il processo di trasformazione economica e lo influenzò, tra l'altro, nel senso di eliminare le incoerenze di sviluppo tra i singoli territori della Corona. Una originale premessa per pervenire al controllo dei conflitti di nazionalità attraverso gli interventi nell'economia era contenuta nel programma di governo del primo ministro Koerber. Sebbene questo piano pionieristico e lungimirante non potè essere pienamente realizzato — esso naufragò non ultimo a causa delle resistenze della

burocrazia finanziaria, abituata a pensare in termini meramente fiscali e gelosa della salvaguardia delle proprie competenze — tuttavia i propositi che vi erano contenuti presentano ancor oggi un certo interesse [34]. Il primo ministro Ernest von Koerber, nato esattamente 130 anni or sono a Trento, rampollo di una vecchia famiglia di ufficiali e di impiegati austriaci, già nel suo programma di governo del 1900 accennò al fatto che, nonostante le molte premesse favorevoli, lo sviluppo delle forze produttive risentiva dei persistenti conflitti tra le diverse nazionalità ed anzi giunse ad affermare che in un'epoca nella quale lo slancio industriale su scala mondiale era alimentato dagli sforzi comuni e dalla coalizione delle forze in campo, l'Austria si avviava alla paralisi delle forze economiche. Tra il 1901 e il 1902 egli sviluppò tutta una serie di progetti grazie ai quali riuscí, e per un periodo abbastanza lungo, a vincere l'ostruzionismo parlamentare dei diversi circoli nazionali. Tra questi progetti figuravano, oltre al piano di costruire una seconda linea ferroviaria per Trieste attraverso i Tauri e le Caravanche, la creazione di reti ferroviarie in Galizia e nella Bosnia-Erzegovina, la realizzazione di tutto un sistema di canali e di collegamenti fluviali (soprattutto il canale tra il Danubio e l'Oder e tra il Danubio e l'Elba), la sistemazione dei corsi d'acqua, la modernizzazione del porto di Trieste e infine un piano per la promozione dell'industria. In altri termini, Koerber presentò un vero e proprio programma di sviluppo economico (sebbene tale espressione fosse allora ancora sconosciuta) ed un piano di investimenti per l'incremento del benessere generale e per lo stimolo della congiuntura.

Che le iniziative del primo ministro non mancassero di conseguire gli effetti voluti, lo dimostra il giudizio di Karel Kramář, il *leader* dei radicali cechi: « Il dottor von Koerber ha cercato di spegnere il fuoco del nostro ostruzionismo con la pioggia d'oro di alcune centinaia di milioni da destinare agli investimenti. Egli si è inoltre conqui-

[34] Cfr. su ciò A. GERSCHENKRON, *An Economic Spurt that failed*, Princeton 1977.

stato l'appoggio degli Sloveni, i nostri alleati piú prossimi, con i suoi progetti per le ferrovie alpine; e quelli cercano a loro volta di influenzare noi con l'importante argomento del loro bisogno economico ... »[35]. Sta di fatto che in questo modo si ottenne quell'effetto che Karl Kraus avrebbe descritto, con una punta di malignità, nella rivista « Die Fackel » affermando che almeno in questo modo si sarebbero trovati uniti tanto i tedeschi e i cechi che salutavano favorevolmente il piano di Koerber quanto quelli che lo rifiutavano: « I canali ... hanno unito i tedeschi e i cechi. Questo resta vero ancor oggi. Solo che tedeschi e cechi sono in parte a favore e in parte contro i canali »[36].

Ma anche i nemici di questo progetto, che contavano tra le loro fila anche uomini influenti come ad esempio l'economista di fama mondiale Eugen von Böhm-Bawerk, allora ministro in carica delle Finanze, o il suo piú stretto collaboratore, Alexander von Spitzmüller, riconobbero almeno il significato politico che era dietro all'iniziativa. Essi non colsero tuttavia, dal loro punto di vista monetaristico-fiscale, tutte le implicazioni che essa aveva ai fini del progresso economico[37].

Sebbene, come si è già detto, questo piano volto ad orientare la crescita economica non sia andato al di là dei primi passi, ciò non pertanto lo Stato austriaco svolse, nella seconda metà del XIX secolo, un'azione fondamentale proprio nel campo della creazione di infrastrutture. D'altra parte, proprio a causa di questa politica di spese, che ebbe un grosso significato sia sotto il profilo economico sia per la congiuntura politica, dovettero nascere momenti di tensione. Le ripercussioni di queste spese in termini di costi-benefici dovettero determinare infatti, e quasi inevitabilmente, il sorgere di contrasti di politica interna. Co-

[35] K. KRAMÁŘ, *Anmerkungen zur böhmischen Politik*, Wien 1906, p. 50.

[36] « Die Fackel », anno III, n. 78, fine maggio 1901.

[37] A. GERSCHENKRON, *Economic Spurt*, cit., p. 91; cfr. anche A. SPITZMÜLLER, *... und hat auch Ursach es zu lieben*, Wien-München-Zürich 1955, p. 49.

me si vede, la politica statale per la creazione di infrastrutture produsse esiti in molti casi di segno diverso. Il problema della copertura della spesa pubblica aveva già dato luogo a parecchie controversie in occasione dell'*Ausgleich* del 1867 e tale rimase fino all'ultimo *Ausgleich* del periodo prebellico, nel 1907. A rendere difficile l'accordo era la contesa su quale delle due parti in gioco avrebbe tratto i maggiori vantaggi da quella politica. Anche nell'ambito della parte austriaca dell'Impero, tuttavia, il problema di definire una « equa » ripartizione di costi e spese forní non poche occasioni di conflitto [38]. In questo caso si trattava del contrasto di fondo tra paesi « attivi » e paesi « passivi », e in particolare sull'entità dell'apporto dei singoli paesi alle entrate statali e sulle quote di spesa pubblica da assegnare alle diverse aree. In questo conflitto, i paesi « attivi », che puntavano ad ottenere una quota maggiore delle spese dello Stato, cercavano di far valere le proprie ragioni argomentando in base al principio dell'equivalenza: ad essi doveva spettare un ammontare di spese proporzionale al loro apporto alle entrate fiscali. Per contro, i paesi « passivi » si richiamavano piú o meno al principio della capacità di spesa e chiedevano che lo Stato redistribuisse le entrate al fine di compensare le differenze di sviluppo. Questa diversità di punti di vista rimandava poi alla piú generale alternativa tra l'opportunità di favorire la formazione di poli di crescita e quella di assicurare una crescita economica quanto piú possibile uniforme e poco differenziata sul piano regionale, con la contestuale eliminazione degli squilibri economici ancora esistenti tra Est ed Ovest [39]. Rincresce che queste possibili strategie di crescita non siano state discusse secondo criteri di obbiettività e che anzi non si sia pervenuti in alcun modo a fissare una gerarchia di priorità e di obbiettivi. Gli uni e le altre furono invece sacrificati alle esigenze di una politica del giorno per giorno, che si serviva delle motivazioni

[38] J. von Falkenhayn, *1868-1877. Das Jahrzehnt des ersten Ausgleichs*, Wien 1879; F. Hertz, *The economic Problems of the Danubian States*, London 1947.

[39] J. Wysocki, *Infrastruktur*, cit., pp. 185 ss.

economiche a fini strumentali, ma non le assumeva come criterio di comportamento [40].

Josef Wysocki, col supporto di una indagine sulla politica della spesa pubblica dal 1868 al 1913, giunge alla conclusione che in ultima analisi era la forza economica di tre o quattro territori della Corona (Bassa Austria, Boemia, Moravia e forse anche l'Alta Austria) che creava le risorse necessarie per effettuare, nei restanti paesi della Cislaitania, spese assai piú che proporzionali alla quota di attività economica ad essi spettante, e che addirittura tali spese eccedevano il piú delle volte i contributi dei singoli paesi al gettito dell'imposta sul consumo:

« Di conseguenza in Austria fu seguita una politica di dispersione delle risorse e non si puntò affatto su una politica di sostegno dell'accumulazione. Questo orientamento è in buona misura il riflesso di quel principio di proporzionalità tra le diverse nazionalità che dominò la politica interna austriaca nell'arco di tempo considerato. Il desiderio del governo di assicurarsi il piú ampio consenso politico attraverso la dispersione delle spese, trovava riscontro nella tendenza dei parlamentari ad accaparrare per i loro elettori la quota quanto piú possibile elevata delle spese statali » [41].

Beneficiari di questa politica di licitazione erano senza dubbio i paesi « sottosviluppati », e prevalentemente la Galizia, la Bucovina, la Carniola, la Dalmazia ed anche il Tirolo, che erano destinatari di una quota di spese statali notevolmente superiore alla misura del loro carico fiscale nonché al loro contributo all'attività economica complessiva; per contro, i paesi economicamente piú forti videro senza dubbio fortemente limitate le loro possibilità di sviluppo da questo tipo di politica. Sta di fatto, che i primi furono dotati di strutture che, anche dopo la disso-

[40] V. a questo proposito la ricca opera di G. KOLMER, *Parlament und Verfassung in Österreich*, 5 voll., Wien 1912, *passim*; e gli *Stenographische Protokolle* delle sedute della Camera dei Deputati del Consiglio dell'Impero, in particolare quelli relativi alla 4ª (pp. 2341 ss. e 3351) e alla 9ª sessione (pp. 2325 ss., 2328 ss. 2360).

[41] J. WYSOCKI, *Infrastruktur*, cit., p. 186.

luzione della vecchia unione imperiale, avrebbero rappresentato un lascito di grande valore:

« Nell'ultimo secolo della sua esistenza, pertanto, lo Stato austriaco è stato ... portatore di istanze civilizzatrici, le cui tracce ancora sono visibili in forme molteplici all'occhio dell'odierno visitatore degli Stati che ne sono derivati, in particolare nell'inconfondibile stile austriaco delle costruzioni. Sarà difficile contestare che la monarchia asburgica ha compiuto in questi territori un'opera di modernizzazione nel campo delle infrastrutture, che ha costituito una preziosa base di partenza per lo sviluppo successivo di quei paesi » [42].

Una seconda situazione di conflittualità fu, nel secolo XIX, quella connessa all'emergere della cosiddetta « questione sociale ». Ma a differenza dei conflitti nazionali, la questione sociale non era affatto un problema specifico della monarchia asburgica, bensí un problema comune a tutti i paesi industriali. L'applicazione del principio concorrenziale dell'individualismo liberale e del dogma dell'assoluta libertà di contratto anche ai rapporti di lavoro; lo scioglimento dei vincoli sociali di tipo tradizionale, lo « sfruttamento dell'uomo sull'uomo » e la riduzione del lavoro a mero fattore produttivo, contribuirono inizialmente al sorgere di questo problema. La legge della domanda e dell'offerta, ripetutamente predicata dagli economisti « classici », avrebbe dovuto regolare non soltanto i fatti economici, ma anche i rapporti sociali. Il darwinismo sociale giunse perfino ad affermare che solo la libera concorrenza e la selezione « naturale » garantivano il raggiungimento del modello di organizzazione piú efficiente e piú giusto di qualsiasi società. Già Keynes, nel 1924, aveva accennato al fatto che il principio della sopravvivenza dei capaci, visto nel modo in cui si è detto, poteva essere inteso come la « piú ampia generalizzazione dell'insegnamento economico di Ricardo » [43].

Secondo R. Dahrendorf i conflitti sociali sono sempre

[42] *Ibidem*, p. 190.

[43] J. M. KEYNES, *La fine del lasciar fare*, in *Storia economica*, a cura di G. LUZZATTO, Torino 1936, pp. 313-332.

conflitti e contrasti sovra-individuali che traggono origine da fatti strutturali e contribuiscono a sviluppare le differenze sociali [44]. Nei moderni sistemi sociali particolare rilevanza assume il « conflitto industriale »; questo appare lègato a tre premesse fondamentali: primo, l'esistenza di gruppi sociali con una diversa e opposta coscienza sociale (imprenditore - lavoratore dipendente); poi, l'esistenza di imprese industriali con una struttura di ruoli pluralistica; infine, un ordine sociale mobile, nel quale i nuovi gruppi sociali che continuamente si formano possono entrare in conflitto gli uni con gli altri [45]. I diversi conflitti sociali, che nelle loro manifestazioni puramente esteriori possono assumere la forma di scioperi, di serrate o di disordini politici sono sempre motivati, al di là della ostilità verso il datore di lavoro o nei confronti dello Stato, da nuove idee circa la configurazione dei rapporti sociali dentro e fuori la fabbrica. Anche dall'esempio concreto che abbiamo appena fatto, quello della politica sociale austriaca della seconda metà del XIX secolo, si può vedere in che misura le richieste delle classi lavoratrici abbiano trovato accoglienza nella politica statale. In questo caso, si è verificata una concatenazione di effetti per cui il conflitto sociale, determinando innovazioni sociali, ha portato ad un mutamento strutturale della società di lungo periodo.

L'« innovazione sociale » viene qui intesa soprattutto come reazione positiva ai guasti della società, come espressione della capacità di un sistema di rigenerarsi e di adattarsi a nuove condizioni [46]. Le « innovazioni sociali » — continuando ad usare questo concetto di Otto Neuloh [47] — sono naturalmente la concretizzazione di idee

[44] R. Dahrendorf, *Soziale Klassen und Klassenkonflikt*, Stuttgart 1957; *Zu einer Theorie des sozialen Konflikts*, in *Theorie des sozialen Wandels*, hrsg. von W. Zapf, Köln-Berlin 1969, pp. 108-123.

[45] *Soziale Innovation und sozialer Konflikt*, hrsg. von O. Neuloh, Göttingen 1977, pp. 31 ss.

[46] Cfr. su questo L. A. Coser, *Soziale Konflikte und die Theorien des sozialen Wandels*, in *Moderne amerikanische Soziologie*, hrsg. H. Hartmann, Stuttgart 1967, pp. 385 ss.; S.N. Eisenstadt, *Modernization. Protest and Change*, Englewood Cliffs 1966, pp. 20 ss.

[47] O. Neuloh, *Soziale Innovation*, cit., p. 27.

sociali e di politica sociale; esse hanno anche tuttavia un significato strumentale per il superamento dei conflitti o per l'istituzionalizzazione dei meccanismi di soluzione dei conflitti stessi [48].

In relazione a tale circostanza sorge la questione dei metodi cui concretamente lo Stato può far ricorso in questo caso. A mio avviso, è possibile individuare a questo riguardo due diverse strategie: 1) concedere, per mezzo della legislazione, una adeguata protezione agli strati bisognosi di difesa e contrastare in tal modo le diseguaglianze sociali; ciò vuol dire stabilire giuridicamente e regolare per legge le condizioni di lavoro, nonché puntare sulla politica fiscale al fine di pervenire ad una distribuzione dei redditi almeno tendenzialmente piú giusta; 2) coprire i diversi rischi connessi con la moderna vita di lavoro rifacendosi al principio dell'assicurazione, sotto forma di assicurazioni per la vecchiaia, contro le malattie, gli infortuni e la disoccupazione.

Queste due strategie di fondo si ritrovano anche nell'esempio dello Stato austriaco, ed anzi la vecchia Austria imperiale, forse ancor prima degli altri Stati, ha rinunciato a considerare i conflitti sociali sorti a seguito dell'industrializzazione in termini di destino individuale o colpa personale delle classi lavoratrici e li ha invece visti come esito di una situazione di miseria di cui Stato e società avrebbero dovuto darsi carico.

Le idee di politica sociale trovarono una sanzione legislativa in particolar modo a partire dagli anni Ottanta del secolo XIX, quando furono adottate una serie di leggi per la difesa dei lavoratori. Con le misure di protezione del lavoro allora adottate, inizialmente limitate ai bambini e ai giovani, ebbe inizio la formazione del moderno diritto del lavoro. A questo fine, fu decisivo il farsi strada del principio secondo cui il rapporto di lavoro e il contratto che lo regolava, dovessero essere distinti, dato il loro significato sociale, dai restanti rapporti e contratti giuridi-

[48] H. U. WEHLER, *Modernisierungstheorien*, cit., p. 17.

ci[49]. Come affermò il principe Alois Liechtenstein, uno dei maggiori esponenti del riformismo sociale in Austria, nel corso di ún discorso parlamentare del 1884: « La giurisprudenza [avrebbe dovuto] approfondire il concetto di contratto di lavoro e [avrebbe dovuto] adeguarlo alle reali necessità del nostro tempo, non intendendolo piú in maniera superficiale, come un acquisto settimanale o giornaliero di forza lavoro ... »[50].

Se ancora nel 1868 il ministro degli Interni, Karl Giskra, poteva dire al cospetto di una deputazione di lavoratori le ormai famose parole: « In Austria non esiste una questione sociale; da noi questa questione sociale si arresta a Bodenbach! [stazione di frontiera con la Slesia prussiana] », questo modo di vedere cambiò però radicalmente nel volger di poco tempo e ancora sotto l'egida del liberalismo. In un rapporto del ministro del Commercio, pure del 1868, si constatava che il movimento operaio in Austria « per effetto della propaganda esterna e a causa della risvegliata coscienza delle classi lavoratrici [aveva] raggiunto una intensità tale » da non rendere a lungo possibile un comportamento passivo da parte del Governo. Sarebbe stato perciò piuttosto compito del Governo, quello di adottare tutte le misure legali e amministrative « in grado di impostare dal giusto punto di vista la lotta tra lavoro e capitale ... e di muovere i passi necessari per venire in aiuto alle classi inferiori, in posizione di dipendenza sociale, come è compito dello Stato »[51].

Sebbene nel Governo di allora, come del resto in quelli passati, predominassero i principi liberali di autodifesa, secondo la concezione di Schultze-Delitsch, tuttavia furono avviate per la prima volta riforme legislative e iniziative in materia di orario di lavoro delle donne, dei bambini e

[49] E. Pfersche, *Das gewerbliche Arbeitsverhältnis nach österreichischem Recht*, Wien 1892, pp. 1 ss.

[50] *Stenographische Protokolle*, cit., 373ma sessione, pp. 12932 ss.; K. Ebert, *Die Anfänge der modernen Sozialpolitik in Österreich*, Wien 1975, p. 12.

[51] Citazione da L. Brügel, *Soziale Gesetzgebung in Österreich von 1848 bis 1918*, Wien-Leipzig 1919, pp. 59 ss.

dei giovani; furono introdotti gli ispettori di fabbrica e fu presa in considerazione una nuova regolamentazione dell'associazionismo [52]. Per la prima volta si riconobbe anche che « l'eliminazione dei mali sociali non va tanto ricercata sulla strada di una repressione della socialdemocrazia, quanto su quella di una attiva politica sociale » [53].

Il movimento operaio austriaco, quasi fin dall'inizio orientato verso la socialdemocrazia, aveva avuto forte impulso dalle riforme costituzionali liberali del dicembre 1867, soprattutto grazie alla formulazione dei diritti fondamentali che vi era contenuta. Dapprima organizzati nelle *Arbeiterbildungsvereinen*, gli esponenti del proletariato industriale — la definizione assume un particolare interesse, perché vi si esprime una delle principali aspirazioni degli operai — cercarono diverse volte, con dimostrazioni di massa e scioperi selvaggi, di accrescere i loro diritti [54]. Le autorità, che in molti casi reagirono con divieti, processi per alto tradimento e sciogliendo le organizzazioni dichiarate « pericolose per lo Stato », d'altra parte già nel 1869 invitarono l'*Arbeiterbildungsverein* e la Camera di Commercio e Industria di Vienna a rendere noti i loro desideri in relazione all'imminente rinnovo del regolamento industriale. Le richieste dei lavoratori riguardarono allora soprattutto la regolamentazione per legge dell'orario di lavoro, le limitazioni del lavoro femminile e minorile nonché del lavoro notturno, la salvaguardia del diritto di sciopero, la creazione di camere del lavoro e la reintroduzione degli ispettorati di fabbrica per la sorveglianza sui salari, sui prezzi, sulle condizioni di lavoro e sul rispetto delle norme igieniche [55].

La grossa svolta nella questione sociale è strettamente

[52] K. Ebert, *Die Anfänge*, cit., p. 21.

[53] Cfr. L. Heyde, *Abriss der Sozialpolitik*, Heidelberg 1953, p. 43.

[54] Cfr. su questo H. Steiner, *Die Arbeiterbewegung Österreichs 1867-1889*, Wien 1964.

[55] G. Otruba, *Die Anfänge der Sozialgesetzgebung in Österreich 1877-1889*, in « Österreich in Geschichte und Literatur », XVII, 1968, pp. 372 ss.

collegata con il mutamento congiunturale che si verificò a partire dal 1873 e che era destinato a durare a lungo. Tutto il potenziale interno di crisi del nuovo capitalismo industriale, divenuto visibile durante la « grande depressione » del 1873-1896, suscitò un bisogno di sicurezza collettiva e di controllo sociale che soppiantò i principi concorrenziali dell'individualismo liberale e dette impulso all'affermarsi di un intervento statale di tipo moderno. A partire da quel momento lo Stato prese a guidare e a influenzare durevolmente con lo strumento della spesa pubblica, con quello fiscale e con la politica sociale il processo secolare di modernizzazione introducendo in tal modo un « nuovo elemento qualitativo nella storia del capitalismo industriale » (J. A. Schumpeter) [56].

Insieme con l'improvviso mutamento di clima in senso antiliberale e con il cambiamento di mentalità, che per molti versi si richiamava a forme di società preindustriali (il rilancio del pensiero corporativo, l'incentivazione alle piccole imprese artigianali e ai piccoli contadini come esito di un romanticismo cetuale, ecc.) vi fu in Austria anche uno spostamento nei rapporti di forza politici interni ed una riorganizzazione partitica che si espressero nella formazione del cosiddetto « anello di ferro » sotto il ministero del conte Taaffe (1879-1913) e diedero luogo ad un periodo di notevole stabilità politica. La « spinta alla solidarietà di gruppo dell'epoca di massa » (Karl E. Born) [57] e la tendenza collettivistica del nuovo tempo, che segnano l'avvento del cosiddetto « capitalismo organizzato », trovano riscontro anche nella vita economica: nella formazione dei cartelli, nelle diverse iniziative di sindacalizzazione, nella protezione doganale e nella formazione di nuove coalizioni di interessi.

I circoli cattolico-conservatori che giunsero al potere con Taaffe erano appoggiati da una coalizione parlamentare in

[56] Su ciò v. H. ROSENBERG, *Grosse Depression und Bismarckzeit*, Berlin 1967, pp. 66 ss.

[57] K. E. BORN, *Der soziale und wirtschaftliche Strukturwandel Deutschlands am Ende des 19. Jahrhunderts*, in « Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte », I, 1963, pp. 361-376.

cui l'elemento di coesione era la comune ispirazione antiliberale e anticapitalistica. Essa era composta da federalisti slavi, da clericali tedeschi, da raggruppamenti partitici polacchi, cechi e slavi meridionali, dall'ala piú conservatrice della nobiltà latifondista e da rappresentanti delle classi contadine delle regioni alpine, di stretta osservanza cattolica. Questo tipo di impostazione di fondo è però molto importante per la politica sociale successivamente attuata dal Governo, che avrebbe fatto dell'Austria uno Stato sotto questo profilo oltremodo avanzato; essa infatti consentirà di rivolgersi contro l'odiato grande capitale e contro le istanze liberali di cui questo era in larga misura portatore.

Rilevanti per la fondazione ideologica della nuova politica sociale austriaca furono idee del tipo di quelle che già nel 1870 aveva sostenuto il ministro del Commercio Albert Schäffle nel suo lavoro *Kapitalismus und Socialismus*, secondo cui sarebbe stato possibile allontanare le minacce di rivoluzione sociale passando ad una sorta di « socialismo cooperativo » e con le riforme sociali. Assai piú incisivo fu però l'influsso dell'insegnamento cristiano-sociale del barone Karl von Vogelsang, il quale riuscí a diffondere, con la sua rivista « Österreichische Monatsschrift » l'idea di « un nuovo ordine sociale dettato dallo spirito cristiano », che cercava di superare il contrasto tra i fattori della produzione — capitale e lavoro — attraverso la creazione di particolari corporazioni di tutti i partecipanti al processo lavorativo e instaurando il principio della « collaborazione sociale ». Queste idee, che diventarono una componente importante del cattolicesimo austriaco, trovarono espressione anche e non ultimo nella enciclica sociale di Leone XIII, la *Rerum Novarum* [58].

Il primo obbiettivo del governo Taaffe era una riforma dell'ordinamento dell'industria, di ispirazione liberale, che risaliva al 1859; la legislazione sociale di questo periodo,

[58] K. von Vogelsang, *Die materielle Lage des Arbeiterstandes in Österreich*, Wien 1883; G. Silberbauer, *Österreichs Katholiken und die Arbeiterfrage*, Graz-Wien-Köln 1966, pp. 69 ss.

caratterizzato dal deciso progredire delle idee di riforma sociale in concomitanza con un intervento costruttivo da parte dello Stato, assegnò la massima importanza ad una regolamentazione legislativa relativamente estesa delle condizioni di lavoro nelle aziende con piú di venti occupati. Questa limitazione, che costituisce una forma indiretta di agevolazione per le piccole imprese, mostra come i conservatori fossero disposti a molti compromessi per ottenere l'appoggio dei contadini e delle piccole imprese artigiane. L'artigianato era caduto in una situazione di estrema miseria a causa dello sviluppo industriale; gli interessi usurai e la concorrenza sfrenata avevano poi contribuito all'immiserimento economico di questa categoria. Ad essa il Governo rivolse una particolare attenzione, e ciò sia perché, sotto l'influenza del romanticismo sociale, intravedeva nell'artigianato uno dei pilastri del nuovo Stato cattolico conservatore e il fondamento della costruzione di un ordine cetuale-corporativo; sia perché, per motivi piú propriamente tattico-politici, si sforzava di ottenere il favore del « ceto medio » per rafforzare la posizione delle « destre » nell'ambito del Consiglio dell'Impero (*Reichsrat*) [59].

Come prima modifica all'ordinamento industriale vigente, nel 1883 furono istituiti l'ispettorato per l'industria e il giudice arbitrale del lavoro, creando in tal modo un importante strumento per l'osservanza delle norme legislative in difesa del lavoro. La seconda innovazione nell'ordinamento industriale, introdotta nel 1885, vietava il lavoro in fabbrica ai minori di 14 anni e il lavoro notturno delle donne e dei giovani. La legge introduceva per la prima volta la durata massima della giornata lavorativa, fissata in 11 ore, e imponeva il rispetto di un riposo domenicale di 24 ore. Fu inoltre vietato il sistema famigerato del pagamento in natura [60]. Il rispetto reciproco dei diritti e

[59] J. MESSNER, *Katholische Soziallehre*, in *Handbuch der Sozialwissenschaften*, V, 1956, pp. 575 ss.; O. VON NELL-BREUNING, *Ständischer Gesellschaftsaufbau*, *ibidem*, X, 1959, pp. 6 ss.

[60] F. KLENNER, *Die österreichischen Gewerkschaften*, vol. I, Wien 1951, p. 120.

degli obblighi del datore di lavoro e del lavoratore, fissati nel contratto, fu imposto in forma legislativa. Nel 1885 a Vienna si costituí una « Unione per gli arbitrati di lavoro », a partecipazione paritaria, che nel 1898 fu trasformata in « Ufficio comunale per gli arbitrati di lavoro » [61]. Il secondo grosso passo fu la messa a punto di un sistema assicurativo statale e obbligatorio; ma mentre già nel 1887 fu approvata la legge sull'assicurazione contro gli infortuni, l'introduzione dell'assicurazione contro le malattie incontrò inizialmente alcune resistenze, dovute per lo piú a ragioni finanziarie. Tuttavia un anno dopo anch'essa fu ratificata; entrambe le leggi entrarono in vigore il 1° novembre 1889.

Il crescente significato che venne assumendo l'assicurazione generale contro le malattie risulta dal fatto che già nel 1890 circa 1,5 milioni di assicurati usufruirono delle prestazioni assicurative e fino alla fine del secolo il loro numero superò i 2,5 milioni [62]. A dire il vero si discusse anche sull'opportunità di istituire un'assicurazione per le vedove, per gli orfani e per gli invalidi, ma l'iniziativa non andò in porto per via dei costi [63]. Senza esito restò anche la proposta relativa all'istituzione di camere del lavoro; un disegno presentato dal governo non ottenne l'approvazione della maggioranza parlamentare e la stessa sorte fu riservata ad un progetto del 1891 per la costituzione di consigli di fabbrica da eleggersi democraticamente. In questo modo il governo gettò le basi di una politica di partecipazione in fabbrica che poi sarebbe stata ripresa sulla scia dei sovvertimenti politici verificatisi in Austria dopo la fine della Prima guerra mondiale [64].

Una nuova regolamentazione del diritto di successione, volta a contenere l'eccessiva frantumazione della proprietà

[61] *Ibidem*, p. 124.

[62] G. OTRUBA, *Sozialgesetzgebung*, cit., pp. 381 ss.

[63] M. LEDERER, *Grundriss des österreichischen Sozialrechtes*, Wien 1902, p. 24.

[64] J.M. BAERNREITHER, *Socialreform in Österreich*, in « Zeitschrift für Volkwirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung », I, 1892, pp. 11 ss.

contadina ed una serie di misure per migliorare le condizioni di lavoro nelle miniere, chiusero sul finire del secolo XIX la prima tappa della legislazione sociale austriaca.

Il nuovo corso di politica sociale seguito durante il periodo della « grande depressione » fece dell'Austria uno degli Stati piú avanzati del mondo sotto questo profilo; d'altro canto « l'impegno per assicurare alle classi lavoratrici una attiva assistenza sociale e la creazione di istituzioni sociali oggi ormai ritenute essenziali » [65] erano indizi significativi del tipo di strategia politica implicita in queste moderne forme d'intervento statale. Attraverso la valorizzazione e l'analisi minuziosa di quanto allora i paesi europei potevano offrire in fatto di legislazione sociale e in particolare avendo come riferimento le esperienze compiute in Inghilterra, in Francia, in Svizzera e in Germania, fu messo a punto un modello di legislazione sociale che ottenne perfino i riconoscimenti dei capi della socialdemocrazia austriaca. Viktor Adler, ad esempio, avrebbe potuto riconoscere, al congresso internazionale socialista di Bruxelles del 1899: « Accanto all'Inghilterra e alla Svizzera, l'Austria ha la migliore legislazione che esista al mondo in tema di difesa del lavoro », e avrebbe potuto aggiungere: « e accanto alla Germania ha il miglior sistema di assicurazione sociale » [66].

È evidente la rilevanza storica che questa politica era destinata ad assumere. Grazie ad essa, l'Austria potè intraprendere relativamente presto la strada del moderno « Stato sociale », ciò che fu conseguito, dal punto di vista strutturale, con l'integrazione della classe operaia nell'apparato statale e con il riconoscimento della necessità di regolare in sede istituzionale i conflitti di lavoro [67].

L'importanza del ruolo dello Stato come regolatore dei conflitti sociali e come portatore di istanze di rinnovamento dell'economia e della società è oggi ormai largamente

[65] L. Brügel, *Soziale Gesetzgebung*, cit., pp. 110 s.
[66] V. Adler, *Aufsätze, Reden und Briefe*, vol. IV, Wien 1925, p. 257.
[67] Cfr. O. Neuloh, *Soziale Innovation*, cit., p. 152.

riconosciuta. La fiducia dell'economia politica « classica » in un modello di economia regolata dal mercato in maniera perfetta e stabile ha ormai ceduto il passo a considerazioni piú realistiche. L'economia di mercato non viene piú concepita come un « sistema perfetto », bensí come un « ordine da costruire ». Si è ormai piú o meno generalmente concordi nell'affermare che il libero operare dei meccanismi di mercato non porta automaticamente alla piena occupazione e tale acquisizione è il portato di quella che noi siamo soliti definire come « rivoluzione keynesiana »; altrettanto, non si accettano piú come naturali e comunque giusti i risultati dell'azione del mercato in termini di distribuzione dei redditi, ma si attuano politiche sociali atte a correggerla. Gli squilibri regionali di sviluppo non vengono giustificati in base alla teoria dei costi comparati, ma vengono considerati problemi strutturali che richiedono apposite politiche strutturali e regionali da parte dello Stato.

L'interrogativo cui intendevamo dare una risposta era se e in che misura è lecito affermare, come spesso viene fatto, che nel XIX secolo lo Stato si è ritirato nella posizione di « guardiano notturno ». Proprio dai due esempi che abbiamo cercato di illustrare emerge invece chiaramente che già nella seconda metà del secolo non soltanto si ebbe piena consapevolezza della possibilità di uno sviluppo squilibrato e del tipo di conflitti che potevano derivarne, ma lo Stato intervenne anche per contrastarli. Si evidenzia qui una continuità nell'intervento dello Stato del tutto imprevista anche se con diverse accentuazioni temporali; essa vale comunque anche per il periodo che è stato designato come « età liberale ». Ed anzi, il liberalismo stesso fu in Austria prevalentemente « imposto » dalla burocrazia e dai detentori del potere economico, come emerge soprattutto dalla politica commerciale e doganale. In questi settori si sviluppò una versione specificamente austriaca della dottrina liberale; una sorta di « liberalismo di Stato » che non soltanto accettava interventi di tipo dirigistico, ma anzi li richiedeva. Sebbene dall'epoca del mercantilismo non si fosse piú registrata, in Austria, un'i-

niziativa statale per lo sviluppo dell'industria, tuttavia nel corso del XIX secolo lo Stato fu, in un modo o nell'altro, incisivamente presente nell'economia, e non si limitò affatto a svolgere quel ruolo che, in maniera tanto pittoresca quanto poco corrispondente al vero, è stato definito di « guardiano notturno » [68].

Per quanto attiene alla politica sociale, anche Kurt Ebert, nel suo studio sulla legislazione sociale del governo Taaffe, giunge a conclusioni definitive: « Anche se oggi gli inizi della legislazione sociale del lavoro in Austria ... vengono generalmente considerati come esclusiva conquista del governo conservatore di Taaffe », tuttavia occorre rivedere tale concezione nel senso che « quell'epoca liberale, spesso stigmatizzata come asociale ... ha reso un servizio importante alla nostra epoca gettando le fondamenta della moderna legislazione sociale » [69].

Gli esempi qui trattati, quello del conflitto nazionale e l'altro della questione sociale, mostrano chiaramente che la « via austriaca » al rinnovamento sociale non ebbe soltanto un significato strumentale al fine di una soluzione dei conflitti fra le diverse nazionalità e di quelli sociali, ma portò a lungo andare ad una serie di mutamenti strutturali nell'ordinamento sociale ed economico i cui effetti sono ancor oggi visibili negli Stati scaturiti dalla dissoluzione dell'Impero austro-ungarico.

[68] J. Wysocki, *Infrastruktur*, cit., p. 7. Sembra addirittura che la burocrazia austriaca nella seconda metà del secolo XIX da elemento di progresso avesse finito per diventare strumento di mera conservazione ed espressione di quella tipica concezione austriaca del « tirare avanti ». Ringrazio F. Fellner (Salisburgo) per aver attirato la mia attenzione su questo punto con il suo contributo alla discussione.

[69] K. Ebert, *Die Anfänge*, cit., p. 72.

Lo sviluppo della problematica costituzionale dopo la rivoluzione del '48

di *Brigitte Mazohl-Wallnig.*

1. Oggetto della presente trattazione è il *Nachmärz*, concetto nettamente distinto dal suo « prima ». Il momento iniziale decisivo, la rivoluzione, piú precisamente la rivoluzione del marzo 1848, introduce con chiarezza il periodo in questione, mentre risulta molto piú difficoltoso delimitare l'epoca considerata facendo riferimento al suo « dopo », cioè ad un momento finale chiaramente definibile. Ed è significativo che tale problema si ponga in misura molto piú limitata per la concettualizzazione del *Vormärz*: in questo caso dovrebbe avere trovato facile definizione la periodizzazione offerta dalla storia degli avvenimenti politici e diplomatici.

La formulazione « sviluppo dell'idea costituzionale » scaturisce da una preventiva concettualizzazione del termine *Verfassung* (costituzione) in quanto essa proietta la definizione giuridico-formale, oggi usuale, di *Verfassung* come *Konstitution*, come « documento costituzionale » o come « legge fondamentale codificata », ad uno stadio evolutivo nel quale i presupposti giuridici, le condizioni economiche e la strutturazione sociale necessarie per la sua realizzazione erano ancora in formazione. Limitando la nostra considerazione alla definizione rigorosamente formale di *Verfassung*, potremmo indubbiamente disporre di una utile cronologia del processo evolutivo, ma non ci sarebbe consentito di tenere in alcun conto le relative condizioni strutturali. Mentre la narrazione storica degli avvenimenti si fonda su una sequenza cronologica piú o meno esatta, muta profondamente sia il carattere sia la valutazione di fondo di una aggregazione cronologica, qualora

siano al centro dell'attenzione situazioni a lungo termine o condizioni strutturali. Se avvenimento storico e processo strutturale si intersecano in un rapporto di interdipendenza, il modello tradizionale di una sequenza rigorosamente cronologica perde la sua efficacia espressiva: la sequenza cronologica lineare si basa su una rete di strutture permanenti ed in trasformazione il cui carattere intrinsecamente processuale consiste proprio nel fatto di non poter essere riducibile entro un contesto di costanti temporali precise [1].

Ritengo pertanto legittimo inserire quel concetto piú ristretto di *Verfassung* in un piú ampio schema di *Verfassung* intesa come « attitudine costituzionale » (*Verfasstheit*), distaccandosi da una cronologia orientata ai risultati concreti ed alle rispettive leggi costituzionali, che condurrebbe dalla primissima costituzione imperiale austriaca, la cosiddetta costituzione di Pillersdorf [2], attraverso il progetto Kremsier [3], la *Oktroyjerte Märzverfassung* [4], l'*Oktoberdiplom* [5], il *Februarpatent* [6] fino alle leggi del dicembre 1867 [7]; tema centrale della mia ricerca dovrebbe essere piuttosto la interdipendenza tra *Verfassung* e società ossia il quadro dei presupposti strutturali di q u e s t o sviluppo costituzionale austriaco.

2. « Infatti il diritto costituzionale non scaturisce dal diritto delle leggi, ma dal diritto delle concrete situazioni »

[1] Cfr. su ciò R. Koselleck-Stempel, *Geschichte-Ereignis und Erzählung*, München 1972.

[2] *Verfassungsurkunde des österreichischen Kaiserstaates*, Wien 1848.

[3] *Entwurf der Konstitutionsurkunde nach den Beschlüssen des Verfassungsausschusses*, pubblicato in K. Schneider, *Der Reichstag von Kremsier*, 1917, pp. 75-98.

[4] *Reichsverfassung für das Kaisertum Österreich*, in RGBl., 1849 (150).

[5] *Ks. Diplom zur Regelung der inneren staatsrechtlichen Verhältnisse der Monarchie*, in RGBl., 1860 (226).

[6] *Patent vom 26-2-1861*, in RGBl., 1861 (20).

[7] *Staatsgrundgesetz über die Reichsvertretung*, in RGBl., 1867 (141); *Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger*, in RGBl., 1867 (142); *Staatsgrundgesetz über die Einsetzung eines Reichsgerichtes*, in RGBl., 1867 (143); *Staatsgrundgesetz über die richterliche Gewalt*, in RGBl., 1867 (144); *Staatsgrundgesetz über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt*, in RGBl., 1867 (145).

scrisse Lorenz von Stein nel suo saggio del 1852 *Zur preussischen Verfassungsfrage* [8]. Distinguendo le ipotesi del « praticamente possibile » dall'« astrattamente giusto », Stein, che aveva portato a termine il suo imponente lavoro sulla *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich* [9] e che pertanto aveva preso coscienza della possibilità teorica che anche per la Germania si potesse giungere ad una conclusione analoga a quella francese, cercò di approfondire il problema se la Prussia fosse effettivamente « matura per una costituzione » (*verfassungsfähig*) intesa in questo senso occidentale. Com'è noto, egli pose alla base di questa problematica un modello fondato su tre condizioni di una costituzione parlamentare solida e basata sulla società: cioè il suo presupposto storico, quello economico e quello sociale [10].

L'applicabilità di questa teoria, la cui attendibilità è dimostrata dal successivo verificarsi delle previsioni di Stein (Stein aveva pronosticato che gli ostacoli che si frapponevano alla realizzazione di una costituzione « prussiana » potevano essere superati con una costituzione « tedesca »), incoraggia il tentativo di trasferire il modello proposto da Stein alla realtà austriaca, ossia, detto in altre parole, di porre in modo analogo il problema della « adeguatezza costituzionale » dell'Austria. Alla base di queste considerazioni si pone un concetto dell'Austria che scaturisce in certa misura dall'alto, dalla prospettiva di uno Stato organicamente strutturato nella sua globalità, senza tener conto della caratteristica fondamentale della monarchia asburgica e cioè della eterogeneità delle sue componenti. Il compito futuro della storiografia austriaca sarà proprio quello di cogliere, mediante adeguate analisi di base, partendo da concrete realtà regionali, seguendo un metodo comparativo e confrontandosi con le indagini di tipo regionale, quella multiforme entità costituita dalla monar-

[8] L. VON STEIN *Zur preussischen Verfassungsfrage.* Erstmals erschienen in « Deutsche Vierteljahresschrift », 1852; Darmstadt 1961, p. 36.

[9] L. VON STEIN, *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, 3 voll., Leipzig 1850.

[10] L. VON STEIN, *Verfassungsfrage*, cit., pp. 4-5 ss.

chia asburgica del XIX secolo, mettendola in relazione con lo sviluppo dello Stato nel suo insieme. Mi sembra tuttavia legittimo, in questo caso, prendere in considerazione, in una fondamentale visione d'insieme, quella prospettiva di Stato complessivo, anche perché era proprio sul consolidamento di questo tipo di Stato che si fondava la vera e propria istanza dell'era neo-assolutistica, che aveva visto proprio nella costituzione la possibilità di un complessivo e vincolante controllo delle forze centrifughe.

2.1. La premessa storica — secondo Stein una comune tradizione cetual-territoriale come decisivo momento di integrazione verso la formazione della « nazione moderna » — in riferimento alla realtà austriaca, penetra subito nel fulcro di quella specifica problematica austriaca, che potrebbe essere definita come la contraddizione immanente nel processo di formazione dello Stato austriaco.

Mentre in Occidente la disgregazione del sistema feudale e con essa la possibilità di uno sviluppo costituzionale poteva verificarsi sulla base di uno Stato unitario centralizzato già esistente, quest'ultimo dovette essere costruito in Austria attraverso lo smembramento dei privilegi riservati ai ceti: entrambe le componenti si presentarono in Austria contemporaneamente, mezzo e fine si intersecarono drammaticamente [11].

Ciò che si presentò dopo il 1804 come « impero d'Austria », era una entità statale il cui consolidamento era necessariamente legato allo scioglimento dell'ordinamento feudale cetuale del Sacro Romano Impero, anche se non vi era congruenza dal punto di vista territoriale. La trasformazione di quella « unione monarchica di Stati per ceti » (*monarchische Union von Ständestaaten*) — secondo la definizione di Otto Brunner [12] — che nel corso dei

[11] Cfr. su ciò H. STRAKOSCH, *Privatrechtskodifikation und Staatsbildung in Österreich (1753-1811)*, Wien 1976.

[12] Cfr. O. BRUNNER, *Land und Herrschaft. Grundfragen der territorialen Verfassungsgeschichte Südostdeutschlands im Mittelalter*, Wien - Brünn - München 1942; 1972[5]; cfr. anche W. BRAUNEDER-F. LACH-

secoli si era sviluppata tra impero e ceti, nello Stato monarchico assoluto del XVIII e XIX secolo aveva sottratto il proprio fondamento all'idea imperiale e all'unità dell'antica struttura dell'Impero; tuttavia, a livello dei *Länder* e dei regni unificati in *unio perpetua* dopo la prammatica sanzione, non era stato raggiunto quel grado di statualità che avrebbe potuto garantire con la sua forza di integrazione la fusione di componenti cosí eterogenee [13]. La dinastia assunse il ruolo di elemento unificante, dopo che l'antica unità dell'Impero si era dissolta e il nuovo Stato unitario si era realizzato solo incompiutamente. Si consideri per es. che l'« Austria » (*Österreich*) ha assunto questa sua denominazione solo a partire dal 1804!

Una comune tradizione cetual-imperiale (*reichsständisch*) come fondamento di una potenziale formazione dello Stato, come possibile modello storico di una rappresentanza popolare al livello del successivo Stato unitario (*Gesamtstaat*), non si è posta per il complesso dell'Impero austriaco. Singoli *Länder*, come per es. l'Ungheria e la Transilvania, erano rimasti decisamente all'esterno dell'unione imperiale ed anche nel contesto della unione dei *Länder* della casa d'Austria, la posizione dei singoli *Länder* nei confronti dell'Impero era stata diversa, come per es. nel caso di Salisburgo [14]. Una tradizione comune cetual-territoriale (*landständisch*) invece, alla quale i rispettivi *Länder* potevano fare riferimento, significava se vista dalla prospettiva dello Stato unitario non già l'effettualità di una forza di integrazione per la formazione dello Stato, ma anzi proprio il suo contrario.

Ciò non soltanto per il fatto che il consolidamento delle componenti avrebbe dovuto necessariamente comportare l'indebolimento dell'entità complessiva, ma soprattutto

MAYER, *Österreichische Verfassungsgeschichte. Einführung in Entwicklung und Strukturen*, Wien 1976.

[13] Cfr. *Österreichische Verfassungsgeschichte*, cit.; soprattutto F. WALTER, *Die theresianische Staatsreform von 1749*, Wien 1958.

[14] *Österreichische Verfassungsgeschichte*, cit., pp. 64, 71.

perché questa lunga perdurante tradizione cetual-territoriale a livello dei *Länder* costituiva senza dubbio un elemento frenante per la formazione dello Stato unitario. Ancora nella costituzione di Pillersdorf del 1848 furono espressamente conservati i ceti territoriali (*Landstände*) [15]; la *Oktroyjerte Märzverfassung* del 1849 abolí de jure la costituzione territoriale per ceti (*landständisch*) [16]; tuttavia i *Länder* ottennero solo nell'ambito della costituzione imperiale del 1861 propri ordinamenti territoriali nei quali la trasformazione della rappresentanza provinciale trovò espressione in un *Landtag* formato sulla base di curie [17], un fenomeno questo che sancí simbolicamente il passaggio da una società basata sui « ceti » ad una società basata su « classi », fenomeno tuttavia che, per quanto riguarda l'effettivo spostamento di potere, sostanzialmente cambiò ben poco. Come si dimostrerà piú avanti approfondendo le problematiche connesse al binomio centralismo-federalismo, fu proprio la comune tradizione cetual-territoriale ad influire in maniera determinante sulla conservazione di interessi particolari di tipo regionale (*ländlich*) il che comportò che il clima di consapevole conservazione di un ordine sociale feudal-cetuale fungesse da deterrente nel processo di modernizzazione statale.

2.2. Con quest'ultima constatazione, nell'evidenziare il momento conservatore costituito dalla tradizione cetual-territoriale nel processo di formazione dello Stato austriaco, introduco il secondo argomento proposto da Stein e cioè le premesse di ordine economico, strettamente legate con il primo argomento. Allo stesso modo come il sistema di stabilità antecedente alla rivoluzione di marzo, all'interno del già descritto campo di tensione cetual-statale, aveva conservato lo status quo in fatto di carente statualità; allo stesso modo come l'amministrazione statale non

[15] *Verfassungsurkunde 1848*, § 54.

[16] *Reichsverfassung 1849*, § 37.

[17] Nella *Februarpatent* i *Länder* ottennero finalmente le neostabilite costituzioni territoriali translaitane, cosí come le nuove *Landesordungen für die cisleithanischen Länder* (allegato II della patente del 26-2-1861).

era riuscita a penetrare dentro alla struttura amministrativa e giurisdizionale di un ordinamento ancora basato sulla signoria fondiaria (*grundherrschaftlich*); altrettanto, a causa della sopravvivenza della signoria fondiaria, erano rimaste fondamentalmente immutate le condizioni economiche di uno Stato agrario precapitalista.

Come l'amministrazione statale, anche l'ambito delle funzioni e delle competenze regionali degli organi finanziari centrali dello Stato, cioè la Camera generale, non era abbastanza definito da rendere effettivamente realizzabile la penetrazione della politica finanziaria sul territorio statale. Come è noto, il sistema proibizionistico della politica doganale rallentò il processo di modernizzazione della produzione industriale, mentre la produzione agricola continuava a porsi come fondamento e fattore preponderante dell'economia. Se rapportato alla realtà occidentale e se riferito alla Unione Doganale, lo sviluppo industriale precedente la rivoluzione del '48 ebbe in Austria un notevole ritardo, anche se a questo proposito si devono tenere presenti differenze regionali veramente considerevoli. Prescindendo dai territori economicamente piú progrediti dell'Italia Settentrionale, della Boemia e dell'Austria Inferiore, è sufficiente a questo proposito accennare al dislivello fra est e ovest, caratterizzato dalla fisionomia di Stato agrario ancora unilaterale dell'oriente della monarchia nonché dalla diminuzione dell'intensità della coltivazione agricola da ovest verso est. Indubbiamente va riconosciuto un effetto modernizzante al miglioramento delle infrastrutture, già durante il *Vormärz*, con il quale si cominciarono a porre le premesse di una politica economica su vasta scala. « Malgrado la sua relativa arretratezza rispetto ai paesi piú altamente industrializzati, la parte occidentale della monarchia asburgica registrò almeno un certo dinamismo economico e sociale che si distinse nettamente rispetto alla stagnazione generale che caratterizzava la costituzione politica, l'attività legislativa e le istituzioni statali »[18].

[18] H. H. Brandt, *Der österreichische Neoabsolutismus. Staatsfinanzen und Politik 1848-1860*, vol. I, Göttingen 1978, pp. 46-47.

Harm-Heinrich Brandt ha così caratterizzato, in maniera sintetica, la situazione economica del *Vormärz* nel suo voluminoso lavoro sulla politica finanziaria del neo-assolutismo apparso recentemente. L'impulso decisivo per il processo di modernizzazione economica della monarchia asburgica si è profilato tuttavia solamente con la rivoluzione ed il neo-assolutismo. L'affrancazione della terra, la conquista decisiva della rivoluzione del '48 in Austria, forní innanzitutto le premesse ad un'economia capitalistica moderna. La liberazione della terra costituí la base dalla quale potè prendere avvio la realizzazione del programma di politica economica di tipo avanzato dell'era neo-assolutistica. Con la fondazione delle Camere di Commercio, lo sviluppo del sistema bancario, l'eliminazione della linea doganale infraterritoriale, il patto commerciale con l'Unione Doganale, la privatizzazione delle ferrovie, l'ordinamento per la libertà dell'impresa del 1859, fu alla fine il neo-assolutismo ad adottare misure decisive per una politica economica liberale: fatto questo che ormai viene riconosciuto dalla ricerca dopo che il neo-assolutismo per decenni era stato denigrato come periodo di oppressione politica e statale dalla storiografia di tradizione politica liberale.

2.3. La situazione s o c i a l e, come terzo ed essenziale punto del modello di Stein, si trova in rapporto di interdipendenza con le condizioni economiche. Partendo dalla contrapposizione tra Stato e società, caratterizzante lo sviluppo della età moderna, cioè tra Stato politico e società civile, che vennero a trovarsi in conflitto a causa della pretesa al potere politico — tale conflitto nella questione costituzionale si manifestò come momento di tensione tra il principio monarchico e quello della sovranità popolare — Stein arrivò alla sorprendente conclusione che in Prussia non esisteva una società omogenea capace di esprimersi in modo adeguato in una costituzione statale [19].

[19] L. VON STEIN, *Verfassungsfrage*, cit., pp. 23-24: « Wir meinen eben, dass dieser Staat g a r k e i n e ihm eigentümliche Gesellschaftsordnung hat, und das eigentlich ist der Sinn des oft gehörten Wortes, dass es

Se la questione delle premesse storiche si poneva in modo fondamentalmente diverso per l'Austria a causa della già descritta situazione specifica austriaca; se la Prussia nel suo sviluppo economico precedeva l'Austria grazie alla sua politica economica liberale pre-rivoluzionaria (questa è una osservazione che aveva indotto Stein a prevedere la realizzazione di una rappresentanza popolare tedesca sulla base della Unione Doganale), se l'Austria, dunque, si differenziava nelle due prime premesse in modo sostanziale dalla realtà prussiana, in questo terzo punto le condizioni nella Prussia e nell'Austria si pongono, a mio giudizio, in modo analogo. Anche in Austria, nel 1848, non esisteva una società civile omogenea, che si potesse rivelare potenziale portatrice di una costituzione parlamentare. Anche in Austria si trattò piuttosto del fenomeno di una società in trasformazione a causa di mutamenti strutturali di tipo economico ed amministrativo. Il prolungato carattere di Stato agrario dell'Austria determinò, del resto, una prevalenza degli strati della popolazione ancorati al settore agrario; soltanto in seguito al processo di modernizzazione introdotto dal neo-assolutismo ebbe inizio il processo dell'urbanizzazione. La borghesia della rivoluzione del '48 era in Austria, ancora piú che in Prussia, piú una borghesia intellettuale che una borghesia possidente. Mi sembra di poter individuare, in questa differenziazione, un fattore essenziale. L'economia austriaca non generò, neppure a lunga scadenza (e qui in contrapposizione allo sviluppo successivo tedesco), una vera e propria grande borghesia industriale. Dipendenza dal capitale straniero ed assenza della grande impresa, prevalenza della piccola e media industria [20]

kein preussisches Volk gibt». Cfr. inoltre R. KOSELLECK, *Geschichtliche Prognose in Lorenz von Steins Schrift zur preussischen Verfassung*, in *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Frankfurt a.M. 1979, pp. 87-104.

[20] Cfr. su ciò H. HAUTMANN - R. KROPF, *Die österreichische Arbeiterbewegung vom Vormärz bis 1945. Sozialökonomische Ursprünge ihrer Ideologie und Politik*, Wien 1974 (Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann Institutes für Geschichte der Arbeiterbewegung, 4); cfr. anche H. MATIS, *Österreichs Wirtschaft 1848-1913. Konjunkturelle Dynamik und gesellschaftlicher Wandel im Zeitalter Franz Josefs I.*, Berlin 1972.

collocarono in Austria il fulcro dell'emancipazione borghese su quel « capitale » di tipo diverso che serví al borghese non possidente come staffa della sua ascesa sociale, vale a dire sulla cultura. Certamente, analogamente a quanto avvenne in Prussia, anche il settore dell'amministrazione statale costituiva una riserva di forze borghesi. Tuttavia, mentre la burocrazia rappresentava l'ultimo ceto, nel quale funzioni sociali e statali si integravano, il necessario ancoramento di una costituzione parlamentare non poteva realizzarsi in questo gruppo, che non poteva essere concepito come entità distinta dallo Stato. « La società eterogenea non era in sé ancora matura per una costituzione adeguata » [21].

2.4. Se finora è stata trascurata la problematica nazionale, che a mio giudizio è stata comunque fin troppo considerata come motivo conduttore della storia austriaca del XIX secolo, essa tuttavia deve essere almeno richiamata in questo contesto. E ciò perché, mentre quel processo di trasformazione sociale — anche se con ritmo ed intensità diversi — toccava tutte le nazioni della monarchia austriaca, esso provocò inevitabili conflitti di interessi tra queste e la nazione-guida di lingua tedesca dominante dal punto di vista statale. Poiché l'organizzazione dell'amministrazione statale cosí come la ristrutturazione della politica economica partiva da un centro t e d e s c o, l'amministrazione centralistica del neo-assolutismo, orientata al consolidamento dello Stato, significava contemporaneamente una interferenza dello Stato negli eterogenei settori delle nazionalità della monarchia asburgica, in cui si concretava indubbiamente l'ostacolo essenziale allo sviluppo dello Stato austriaco. Pertanto mi sembra di poter introdurre accanto ai tre presupposti di base indicati da Stein, una quarta premessa importante, vale a dire quella di tipo i s t i t u z i o n a l e-a m m i n i s t r a t i v o.

Il dualismo amministrazione statale da un lato e ordinamento per ceti dall'altro venne risolto in Austria dalla

[21] R. KOSELLECK, *Prognose*, cit., p. 102.

rivoluzione allo stesso modo come, grazie ad essa, fu creato per la prima volta un sistema ministeriale strutturato secondo rigide attribuzioni di competenze tecniche. Un ulteriore merito del periodo neo-assolutistico consiste nel fatto di avere creato un sistema amministrativo statale in grado di soddisfare le esigenze di una moderna concezione di Stato, ponendo nel contempo le condizioni di base per una futura costituzione. Fu infine la burocrazia a formare l'elemento modernizzante della società; la « dittatura progressista » della burocrazia tedesca centralizzatrice caratterizza quel periodo successivo alla rivoluzione di marzo che, pur fornendone le premesse, non era ancora maturo per la costituzione [22].

Meriterebbe di fare oggetto di indagine specifica l'approfondimento della sopravvivenza della tradizione giuseppina nonché del relativo comportamento subalterno, legato all'autorità, di questa burocrazia austriaca; andrebbe analizzato fino a che punto quel carattere specifico austriaco della burocrazia, per parte sua, possa avere costituito di nuovo un elemento frenante all'interno del processo di modernizzazione, ma certo tale questione porterebbe molto lontano.

3. Ciò che è stato brevemente accennato intorno alla burocrazia deve tuttavia introdurre un aspetto che si rivela altrettanto importante. Se finora si è parlato della società e del processo di trasformazione sociale, tutto questo si pone in stretto collegamento con ciò che oggi viene definito « mentalità collettiva » [23]. Il passaggio da una società agraria per ceti strutturata in senso verticale ad una società industriale borghese (in senso moderno) orizzontale dovette comportare profondi mutamenti di men-

[22] Cfr. H.-H. Brandt, *Neoabsolutismus*, cit., vol. I, p. 260; vol. II, p. 1028.

[23] Cfr. R. Sorg, *Ideologietheorien. Zum Verhältnis von gesellschaftlichem Bewusstsein und sozialer Realität*, Köln 1976; J. Habermas, *Strukturwandel der Offentlichkeit*, Berlin-Neuwied 1962 (trad. it. *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari 1974); M. Horkeimer, *Traditionelle und Kritische Theorie. Vier Aufsätze*, Frankfurt-Hamburg 1970.

talità o averli almeno avuti come premessa; il loro approfondimento sarebbe compito affascinante ed anche la loro illustrazione, ma non è questo naturalmente il luogo adatto. Mi sia tuttavia consentito di introdurre talune annotazioni ipotetiche. Come ha sostenuto Koselleck nel suo recente lavoro sulla semantica delle epoche storiche, nella tarda età moderna e soprattutto con l'avvento della rivoluzione francese dovrebbe essersi modificata l'esperienza del « tempo » e del « futuro » nel senso che alla idea di una ripetibilità ciclica della storia passata dovette subentrare l'attesa di un avvenire tendenzialmente ignoto [24]. Il processo di accelerazione del tempo e un futuro che porta con sé imprevedibili possibilità si posero decisamente come nuove categorie dell'esperienza per la generazione post-rivoluzionaria e per la sua mentalità. In questo senso potrebbe essere utile prendere in considerazione il cambiamento di significato dei singoli concetti moderni.

« La "rivoluzione" desunta all'origine dal naturale movimento rotatorio delle stelle e introdotta nel movimento naturale sotto forma circolare, acquista... [nel suo nuovo significato] una direzione irreversibile ... La "reazione" usata nel XVIII secolo ancora come categoria meccanica, diventa funzionale ad un movimento mirante ad arrestare la prima [rivoluzione] » [25].

E non ultima la liberazione del concetto di « religione » dal suo significato originario di « vincolo » per assumere quello di fede secolarizzata e privatizzata, nel senso che « dal declino della vita religiosa sociale, ognuno si portò via un po' di religione come anima immortale » [26].

Con questi brevi cenni si voleva dimostrare una approssimativa concettualizzazione di ciò che, dietro al cambiamento di taluni significati, si evidenzia nella forma di

[24] R. KOSELLECK, *Historische Kriterien des neuzeitlichen Revolutionsbegriffs*, in *Vergangene Zukunft*, cit., pp. 67-86.

[25] R. KOSELLECK, *Zum Verhältnis von Vergangenheit und Zukunft in der neueren Geschichte*, in *Vergangene Zukunft*, cit., p. 35.

[26] G. AMANSHAUSER, *Grenzen*, Salzburg 1977, p. 45.

mutamento di mentalità. La consapevolezza di essere entrati in un'epoca nuova, in un tempo nuovo, nel quale il *futuro non è piú soggetto a leggi vincolanti, ma* è divenuto « costruibile », aveva preso il posto del senso dell'attesa dell'« età finale » che aveva permeato la mentalità dei secoli precedenti. Strettamente legata a tale consapevolezza fu l'autocoscienza di un'idea di libertà metafisica basata sull'importanza dell'individuo. Dinamismo e processo accelerativo interruppero la staticità dell'epoca precedente e conferirono alla generazione emergente una fede nel progresso orientata al futuro che informò lo stile operativo dei « tempi moderni », ne fu la concausa essenziale e da esso, in un rapporto di interdipendenza, ricevette nuovo impulso.

Si consideri, a questo riguardo, con maggiore attenzione quella generazione che nel 1848 e negli anni successivi impresse il proprio stile alla storia austriaca e ci troveremo cosí di fronte ad una generazione nata prevalentemente attorno alla fine del XVIII secolo o all'inizio del XIX e quindi dopo la rivoluzione francese, e formatasi nel sistema di stabilità precedente la rivoluzione di marzo. Ciò si spiega non solo in base a dati di fatto naturali, cioè con il fatto che quegli anni di nascita costituivano, necessariamente, attorno alla metà del secolo, l'offerta in « uomini d'azione », come è in grado di dimostrare il semplice richiamo a Kübeck, Radetzky, Windischgrätz i quali, fatto indicativo, appartengono alla generazione precedente [27].

Mentre per gli anni successivi, vale a dire in confronto al 1860-61, si registra una certa continuità nel flusso generazionale, nel 1848 si verifica una frattura chiara e riconoscibile nella successione delle generazioni: inizia l'era della « generazione del *Vormärz* post-rivoluzionaria » la quale reca con sé tutti quegli elementi che caratterizzano l'epoca stessa: dinamismo e volontà di modernizzazione, nonché

[27] Kübeck: nato nel 1780; Radetzky: nato nel 1766; Windischgrätz: nato nel 1787. Cfr. O. KNAUER, *Österreichs Männer des öffentlichen Lebens von 1848 bis heute*, Wien 1960.

la loro trasposizione in un sistema statale burocratico autoritario. Malgrado questa immanente comunanza che teneva unita questa generazione, fondamentali differenze dipesero dal modo in cui la reazione — alimentata dal relativo sfondo socio-economico — si manifestò in relazione a quella esperienza inter-soggettiva. In questa differenziazione iniziò a svilupparsi quel conflitto che ha determinato e caratterizzato la storia austriaca del XIX secolo. Tale contrapposizione si rispecchia direttamente nella questione costituzionale, come pure nella tanto deprecata conflittualità tra politica ecclesiastica e politica scientifica del *Nachmärz* per manifestarsi anche in seguito nella polarizzazione dei partiti politici.

3.1. Nella stessa questione costituzionale questa contrapposizione si manifesta nella problematica, ritenuta fondamentale anche dai contemporanei, se la futura costituzione dovesse basarsi sul principio dello Stato unitario centralistico oppure su quello di uno Stato federalista, rispettoso dei diritti storici dei *Länder*, il che significava, nella sostanza, da un lato interferenza statale e modernizzazione, dall'altro conservazione degli antichi privilegi di ceto e di territorio.

Il noto oscillare da una concezione all'altra — si pensi per es. solo ai diversi tentativi di soluzione nell'*Oktoberdiplom*, nel *Februarpatent* oppure anche nell'intermezzo di Hohenwart negli anni piú tardi del 1870-71 — permeò fin dall'inizio le sperimentazioni costituzionali nel secolo considerato [28].

La stessa persona dell'imperatore costituisce un esempio eloquente di questa ambivalenza: nella sua struttura sociale, mentale e culturale vicino agli elementi cetual-conservatori, disposto a riconoscere come uomo politico la necessità di un consolidamento centralistico come via d'uscita di una politica di potenza statale moderna, l'imperatore perso-

[28] Cfr. *Österreichische Verfassungsgeschichte*, cit., pp. 137 ss.

nificava appunto quella contraddittorietà — cosa che gli venne spesso contestata [29].

3.2. Trasfuso nelle categorie politiche, si trattava in ultima analisi del contrasto tra liberalismo e conservatorismo, tra partito liberal-costituzionale e conservatori feudal-cetuali. È qui emerge chiaramente quella reazione differenziata, poco sopra delineata, nelle concezioni ideologiche: se il liberalismo procedeva dal presupposto della libera individualità, le cui forze si possono sviluppare in piena autonomia e libertà, il conservatorismo feudal-cetuale si basava sulla convinzione che i presupposti di uno sviluppo positivo nel nuovo senso del « bene comune » potevano darsi solo in una stratificazione gerarchica della società, la quale — in prosecuzione dell'antico « dovere di difesa » proprio di un'etica patriarcale — legava il singolo in un contesto sociale teso verso l'alto e verso il basso [30].

Da un lato dunque l'elemento emancipante di uno strato borghese in ascesa con aspirazioni alla conquista del potere sociale e politico, dall'altro lato l'elemento frenante ispirantesi all'etica cristiana di una élite aristocratica, impegnata nella conservazione dello status quo, vale a dire della sua egemonia politica e sociale. Questo schema approssimativo, nel quale evidentemente dovrebbero essere introdotti piú dettagliatamente sovrapposizioni e spostamenti (per es. il concetto di nobiltà andrebbe differenziato; si pensi per es. alle diverse concezioni di un Leo Thun e di un Victor von Andrian-Werburg), si manifesta come sfondo in tutte le vicende riguardanti la trasformazione dell'Austria in direzione neo-assolutistica — sia che si voglia prendere in considerazione la lotta per un orientamento liberale dell'economia industriale oppure la riforma dell'istruzione e dell'Università.

[29] Cfr. F. Fellner, *Kaiser Franz Josephs Haltung in der Krise des Bürgerministeriums. Nach Aufzeichnungen und Briefen Ignaz von Pleners*, in « Mitteilungen des österreichischen Staatsarchivs », VI, 1953, pp. 327-337.

[30] Cfr. Chr. Thienen-Adlerflycht, *Graf Leo Thun im Vormärz. Grundlagen des böhmischen Konservativismus im Kaisertum Österreich*, Graz - Wien - Köln 1967, pp. 104 ss.

3.3. Ed è proprio quest'ultimo tema — il problema della trasformazione dell'insegnamento in Austria — a porsi, a mio giudizio, come uno dei momenti piú significativi: da un lato riorganizzazione dell'istruzione nel senso della libertà di insegnamento e di apprendimento — alcuni anni piú tardi (1855), aumento dell'influsso della Chiesa nella istruzione con il concordato nonché ritorno della scuola elementare nelle mani del clero; dall'altro lato lo sforzo verso la scientificizzazione delle facoltà filosofiche — parallelamente ad una ristrutturazione delle facoltà di giurisprudenza, nel senso di un superamento del diritto naturale e razionale illuministico e di una valorizzazione del diritto storico organicamente formatosi.

Nella figura del Ministro dell'istruzione neo-assolutista, Thun-Hohenstein, spesso definito Giano bifronte, si concretizza in modo esemplare quella concezione cristiano-patriarcale-cetuale. Qui si manifesta in tutta la sua vastità quell'« idea di libertà cetuale », autodefinentesi come progressista, che trovò la sua espressione nella filosofia austriaca ufficiale, la quale come è noto si opponeva all'idealismo tedesco, cioè nella filosofia del circolo Herbart-Bolzano [31].

A fronte di ciò si sviluppava per cosí dire sullo sfondo la concezione dell'emancipazione individuale, l'idea umanistica dell'individuo che si sviluppa autonomanente sulla strada della cultura. Il testo di lettura scolastico, basato su Kant, Goethe e Humboldt, di Stifter, che al suo Freiherr von Risach nel *Nachsommer* faceva pronunciare il canto di lode per il libero sviluppo individuale — prescindendo dal dovere di voler servire all'umanità in senso eudemonistico — fu respinto in questo ministero per l'istruzione, il cui ideale era fondato su un patrimonio di idee comunque eudemonistico, derivante dal concetto di responsabilità cristiana [32]. Quanto vicine fossero nella

[31] *Ibidem*, pp. 63 ss.

[32] S. DOMANDL, *Adalbert Stifters Lesebuch und die geistigen Strömungen zur Jahrhundertmitte*, Linz 1976. Diceva testualmente Risach: « Ich wiederhole ... dass der Mensch seinen Lebensweg seiner selbst willen

sostanza le due concezioni, apparentemente cosí contrapposte, non era certo noto ai contemporanei, cosí arroccati ed intestarditi sui loro contrasti. Ed è proprio in questa falsa lotta che confondeva la vista su una conformità di fondo che si radica il paradosso storico che sbarrò la strada ad un effettivo movimento di emancipazione.

La mistificazione di un ideale di libertà che si fondava su una visione dell'uomo idealizzatrice e pertanto riduttiva, l'introduzione del « catalogo delle virtú dell'antica Europa » (*alteuropäischer Tugendkatalog*) [33] in una nuova religione della libertà, non si differenziava affatto in maniera sostanziale dall'etica patriarcale della conservazione. Mentre la formazione culturale fungeva da veicolo essenziale di emancipazione b o r g h e s e, soprattutto in Austria, dove ciò risultava piú difficile a causa del possesso (*Besitz*), tale educazione incorporò tuttavia contenuti culturali cristiano-occidentali e si legò, nella sua pretesa idealizzatrice, ad un ideale di umanità restrittivo; quella stessa cultura per parte sua rappresentò un criterio conservatore di stratificazione che doveva distinguere la classe borghese dei « neo-intellettuali » da tutto ciò che si collocava al di fuori di queste categorie di cultura e di valore.

Questa libertà borghese colta ed elitaria che in ultima analisi era finalizzata ad un adeguamento verso l'« alto », cioè alla vecchia aristocrazia, nonché ad una chiusura verso il « basso » molto piú rigida rispetto alla concezione conservatrice, costituí in sostanza un vero ostacolo alla realizzazione di una emancipazione democratica rivolta a tutti gli strati della popolazione.

zur vollständigen Erfüllung seiner Kräfte wählen soll. Dadurch dient er auch dem Ganzen am besten, wie er nur dienen kann. Es wäre die schwerste Sünde, seinen Weg nur ausschliesslich dazu zu wählen ... der Menschheit nützlich zu werden. Man gäbe sich selbst auf und müsste in den meisten Fällen im eigentlichen Sinn sein Pfund vergraben » (A. STIFTER, *Nachsommer*, Ausg. von STEFL, pp. 704 ss.).

[33] Cfr. O. BRUNNER, *Adeliges Landleben und europäischer Geist. Leben und Werk Wolf Helmhards von Hohberg 1612-1688*, Salzburg 1949 (trad. it. *Vita nobiliare e cultura europea*, Bologna 1974).

4. In modo sintetico va constatato quanto segue: l'Austria, dopo la rivoluzione del 1848, sulla base delle sue premesse storiche, istituzionali, sociali ed economiche, non era matura per la costituzione. Tali premesse poterono essere create soltanto durante l'epoca neo-assolutistica: gli esperimenti costituzionali del 1848-49, la stasi neo-assolutistica attraverso il *Silversterpatent*, i rinnovati tentativi costituzionali del 1860-61, la nuova stasi del 1865 furono l'effetto di questi dati di fatto.

Le caratteristiche dello sviluppo costituzionale austriaco, la sproporzionatamente lunga persistenza di elementi cetuali, la comparsa ritardata di una vera rappresentanza popolare estesa all'intero territorio statale — come è noto il Consiglio dell'Impero (*Reichsrat*) fino al 1873 fu alimentato dalle Diete dei *Länder* (*Landtage*) — la lenta riduzione delle attribuzioni di esclusiva competenza della corona, il peso sproporzionato della Camera alta (*Herrenhaus*), trovano in questa carenza di « adeguatezza costituzionale » la loro base strutturale [34].

La trasformazione di uno Stato agrario cetual-feudale in uno Stato industriale, borghese, capitalistico si verificò in Austria non in successione cronologica, ma parallelamente e in permanente interdipendenza con lo sviluppo di una costituzione parlamentare. Questa trasformazione inoltre, secondo la tradizione giuseppina, si verificò dall'alto, attraverso il diritto codificato e rispettando la sopravvivenza di obiettivi conservatori e non democratici — come è stato dimostrato nella questione dell'istruzione — ed imboccò pertanto quella via tipicamente austriaca la cui indovinata caratterizzazione come *Fortwursteln* era espressione di una problematica rimasta nella sostanza irrisolta.

[34] Cfr. *Österreichische Verfassungsgeschichte*, cit., pp. 158-163.

Strutture amministrative comunali nella provincia del Tirolo durante il XIX secolo

di *Maria Garbari*

L'ordinamento amministrativo interno ad uno Stato è in diretta corrispondenza e conseguenza di due fattori determinanti.

Di essi, uno è dato dal processo storico di formazione dello Stato per quanto attiene al suo elemento materiale, ossia il territorio rispettivamente al suo nucleo centrale e alle sue accessioni avvenute nel tempo, o per conquiste militari riconosciute e sancite da trattati internazionali, o per diritto ereditario ove si tratti di Stati dinastici, o, infine, come è nel caso specifico della Contea del Tirolo, per occupazione pacifica attraverso una libera dedizione. Il secondo fattore è rappresentato dal prevalere in un determinato periodo storico di una o di altra concezione politica generale della sovranità che è elemento formale costitutivo dello Stato e dei suoi poteri, della loro sfera ed estensione, nei rapporti con il popolo — elemento umano dello Stato — e con le comunità nelle quali esso è venuto organizzandosi originariamente e spontaneamente per tutte le esigenze della vita sociale.

Di questi due fattori va tenuto il dovuto conto nel momento in cui si delinea (piú che delineare non è possibile in questa relazione) la struttura amministrativa comunale nella provincia del Tirolo durante il secolo XIX.

In rapporto al processo di formazione dello Stato dinastico degli Asburgo, nel quale la Contea del Tirolo dal 1363 e i due Principati Vescovili di Trento e Bressanone dal 1802 furono inseriti, basterà ricordare che ciò avvenne per un processo di accessione di territori già costituiti in

vere e proprie unità statali con sovranità mediata, ma dotati di proprie strutture amministrative radicate su una secolare semi-indipendenza.

Contro questa realtà consolidata vennero a scontrarsi le modeste tendenze centralizzatrici di Maria Teresa e di Giuseppe II ed anche quelle di Francesco I e del Commissario per il Tirolo Roschmann [1]. Ma tali spinte centralistiche, anche se riuscirono a limitare per qualche aspetto gli ordinamenti precedenti, non li abrogarono né li modificarono sostanzialmente.

Ben diversa fu, ma qui basta accennarne, la struttura amministrativa della Contea del Tirolo (e dei Principati Vescovili di Trento e Bressanone) negli anni di dominazione bavarese e napoleonica dal 1805 al 1813 [2].

In quel periodo, ricusato il fattore del processo storico di formazione dello Stato dinastico degli Asburgo — dal quale i territori indicati erano stati separati per essere annessi al Regno di Baviera e poi, parzialmente, al napoleonico Regno Italico — ebbero incidenza sull'ordinamento provinciale e comunale le dottrine politiche del centralismo legislativo ed amministrativo, le nuove concezioni dello Stato inteso come compatto ed uniforme, tanto da cancellare totalmente ogni autonomia provinciale e comunale.

Quali conflitti, anche apertamente insurrezionali, abbia suscitato lo scontro tra centralismo ed autonomismo in questo periodo è ben noto e non intendiamo in questa nostra relazione riprendere il tema, cosí come tralasceremo — per concentrarci soltanto su quella dei comuni — la questione dell'autonomia legislativa ed amministrativa del Land Tirol [3].

[1] Il Roschmann fu Commissario nel periodo ottobre 1813 - 26-4-1815.

[2] Vedi A. Casetti, *Guida storico-archivistica del Trentino*, Trento 1961, pp. 828-833.

[3] Per gli anni della dominazione bavarese e napoleonica nel Trentino, cfr. U. Corsini, *Il Trentino nel secolo decimonono*. Rovereto 1963, cap. II, III, IV. Ampi riferimenti alla storiografia di parte italiana e

L'Austria, rientrata nella sovranità della Principesca Contea del Tirolo, nella quale erano stati confermati anche i territori dei Principati Vescovili di Trento e Bressanone [4], ritornò al sistema amministrativo della piú ampia decentralizzazione delle funzioni e dei poteri, sulla base del principio, non mai infranto per tutto il secolo 1815-1918, secondo il quale i comuni sono considerati come enti autonomi e non autarchici e cioè soggetti di amministrazione diretta, non organi di amministrazione indiretta dello Stato.

Vedremo poi che i comuni, oltre alle proprie competenze « naturali », saranno chiamati ad esercitare altre competenze « delegate » dal potere centrale. Ma questo, lungi dal togliere ad essi la loro piena autonomia, la arricchiva semmai con la delega di potestà non proprie.

Questo principio fondamentale dell'autonomia non fu mai leso né venne a subire scosse in relazione agli eventi politici interni della Monarchia asburgica. Non fu scosso durante l'età della Restaurazione, fu appena limitato in quella del neoassolutismo [5], non subí mutamenti con il ritorno al costituzionalismo e alla prassi parlamentare dal 1861 in poi. Le leggi riguardanti il regolamento comuna-

tedesca relativi al periodo citato in U. CORSINI, *Il Trentino*, in *Bibliografia dell'età del Risorgimento*, Firenze 1972, vol. II, pp. 19-20.

[4] Art. 93 dell'atto finale del Congresso di Vienna del 9 giugno 1815; con la Patente del 24 marzo 1816 i Distretti di Trento e Bressanone venivano dichiarati parte integrante della Provincia del Tirolo.

[5] La sospensione della Costituzione e l'inizio del neoassolutismo avevano dei riflessi sul regolamento dei comuni colpendo in particolare il principio democratico della pubblicità delle sedute. L'ordinanza del Ministero dell'Interno del 15 gennaio 1852, « relativa alla soppressione della pubblicità nelle pertrattazioni comunali », richiamandosi ai principi fondamentali per le istituzioni organiche dei dominii dell'Impero (promulgati il 31 dicembre 1851), stabiliva che « si deve nei regolamenti da elaborarsi ... pei comuni forensi e per le città far cessare la pubblicità delle pertrattazioni comunali, ad eccezione di speciali atti solenni ... In seguito a sovrana Risoluzione del 7 gennaio 1852 si dovrà tosto porre in pratica la suddetta disposizione in tutti quei comuni in cui ha luogo la pubblicità delle pertrattazioni comunali, sia di conformità alla legge comunale provvisoria del 17 marzo 1849 n. 17 del Boll. gen. delle leggi, sia a norma di statuti speciali od anche secondo precedenti consuetudini e leggi ».

le [6] tendevano a precisare e a dettagliare attribuzioni, competenze e facoltà dei comuni, mai a togliere o a limitare la sfera d'attività autonoma.

Questa permanenza del sistema amministrativo, dall'età del Congresso di Vienna alla dissoluzione dell'Austria-Ungheria, può offrire una utile traccia metodologica per precisare la concezione dello Stato e delle sue strutture nella Monarchia asburgica. Si può infatti, come metodo, discendere dalla Legge fondamentale di uno Stato per dedurne la logicità del conseguente ordinamento amministrativo, ma si può anche risalire da quest'ultimo per riconoscere la dinamica delle concezioni politiche generali e le strutture costituzionali di uno Stato. Tale metodo induttivo ci appare conforme ai processi e ai modi di formazione dello Stato dinastico degli Asburgo le cui accessioni avvennero in tempi successivi ed in forme diverse e che non poteva, di conseguenza, non tenere conto della eterogeneità delle sue parti componenti il cui unico punto d'incontro si riduceva, spesso, alla comune sudditanza alla casa asburgica. Accettare e riconoscere di fatto e di diritto le peculiari caratteristiche dei diversi Regni e Länder rappresentava, anzi, la via obbligata per mantenere in vita il complesso dell'Impero.

Ciò premesso, va fissato un punto fondamentale: la legislazione sui comuni nella Monarchia asburgica nasceva dal concorso del potere centrale che dettava in materia delle leggi quadro [7], e del potere autonomo provinciale che o le predisponeva direttamente ottenendo poi la sanzione imperiale [8] o consentiva perché il Governo centrale la ema-

[6] Legge 5 marzo 1862 « con cui vengono stabilite le disposizioni fondamentali per l'ordinamento degli affari comunali »; legge 9 gennaio 1866 « obbligatoria per la Contea principesca del Tirolo, colla quale viene emanato un Regolamento elettorale pei comuni ».

[7] Legge 5 marzo 1862 cit., nella quale si stabiliscono le « disposizioni fondamentali ».

[8] Legge 26 ottobre 1819, « Regolamento delle Comuni, e dei loro Capi nel Tirolo e Vorarlberg » nella quale è premesso: « ... Sua Maestà Imp. Reg. si è degnata di approvare con sovrana risoluzione dei 14 del detto mese [agosto] il progetto di regolamento delle Comuni del Tirolo, e Vorarlberg, colle seguenti determinazioni ... ».

nasse direttamente [9].

Quanto sopra, avveniva in base alla Patente imperiale del 12 marzo 1816 con la quale i tentativi di centralismo avevano ceduto di fronte alle resistenze autonomistiche del Land Tirol, che l'Imperatore aveva dovuto riconoscere formalmente, e tanto piú in base alla Legge Fondamentale dell'Impero del 26 febbraio 1861 e l'allegato Regolamento Provinciale per la Contea Principesca del Tirolo, il quale dettava nel suo par. 18 che fra le attribuzioni della Dieta provinciale stavano anche « Le disposizioni speciali entro i limiti segnati delle leggi generali: in oggetti comunali ».

Prima di esporre, sia pure brevemente, nella loro successione cronologica e con le osservazioni anche critiche cui diedero luogo, le diverse leggi in materia comunale, ci sembra opportuno insistere su questi due punti fondamentali: il primo, quello già accennato della autonomia e non autarchia dei comuni che si concretizza con estrema evidenza nei tipi di congegni messi in atto per la vigilanza e la tutela, rispetto alla legittimità e al merito delle delibere e dei bilanci comunali, da parte della Giunta provinciale di Innsbruck e del Governo di Vienna. Il secondo, la elettività della Rappresentanza comunale (Consiglio) e della Deputazione (Capocomune e Giunta), sempre rispettata anche nel periodo della Restaurazione e in quello del neoassolutismo, pur esercitandosi un certo controllo politico sulle persone — in particolare nei comuni maggiori — limitato comunque dal fondamentale rispetto per l'autonomia dei comuni stessi.

Per quanto riguarda l'azione di controllo sui comuni da parte degli organi politici, va rilevato che, fin dal Regolamento del 26 ottobre 1819, essa ha piú l'aspetto di una assistenza che non di una vigilanza pesante sull'attività

[9] Legge 9 gennaio 1866, cit., nella quale si premette: « Sulla base della legge 5 marzo 1862 (n. 18 del Boll. delle leggi dell'Impero), consenziente la Dieta della Mia Contea principesca del Tirolo, trovo di emanare l'annesso Regolamento elettorale pei comuni, e di ordinare quanto segue: ... ».

comunale. Spetta ai Giudizi confermare gli eletti all'amministrazione comunale [10] e dirigerne l'attività [11], sia nei Comuni rurali, sia nelle Città minori [12] nelle quali il Magistrato politico-economico è subordinato al Giudizio. Il Borgomastro (Sindaco) di queste città è confermato invece dal Capitanato circolare [13].

Nella legge del 1862 la vigilanza sui comuni si specifica nell'art. XVI. In esso l'amministrazione dello Stato si riservava di esercitare « il diritto di sorveglianza sui comuni, affinché gli stessi non oltrepassino la loro sfera d'azione e non procedano in senso contrario alle leggi vigenti ». L'autorità politica provinciale poteva sciogliere la Rappresentanza comunale (restando al comune il diritto di ricorso al Ministero), ma con l'obbligo di indire una nuova elezione al piú tardi entro sei settimane dallo scioglimento. Da rilevare il fatto che l'autorità politica in tale modo non aveva poteri sostitutivi rispetto a quelli dei comuni, non prevedendo la legge né la nomina di commissari inviati dal centro né di gestioni commissariali, in ottemperanza al rispetto della piena autonomia dei comuni stessi.

Nella legge del 1866 [14] le forme di vigilanza sui comuni, anche se espresse in modo molto dettagliato, non si sco-

[10] Legge 26 ottobre 1819 cit., par. 6: « La nomina di questi individui dovrà ogni volta confermarsi dal Giudicio distrettuale sovrano, o patrimoniale, cui è sottoposta la Comune; quindi sarà in libertà di questi Giudicj ... di escludere, salvo il ricorso, dai detti Ufficj quegli individui, che secondo il loro parere non sono ai medesimi ammissibili ».

[11] Ibidem, par. 14: « Le Comuni individuali, che hanno proprj beni, e proprj pesi, non che i loro Capo Comuni, restano, come il furono finora, sotto l'immediata direzione dei Giudizj distrettuali ».

[12] Le « Città minori » del Tirolo sono elencate al par. 19 della legge cit. Esse erano: « Kufstein, Rattenberg, Kitzbichl, Glurns, Vils, Sterzing, Bressanone, Bruneck, Lienz, Merano, Klausen, Riva, Ala ed Arco ».

[13] Ibidem, par. 24: « Il Borgomastro, e Sindaco sarà confermato dal Capitanato circolare; i Consiglieri comunali dal Giudicio ».

[14] L'art. I della legge 9 gennaio 1866 cit., stabiliva « Questo Regolamento comunale ed il rispettivo Regolamento elettorale pei comuni sono obbligatorii per tutti i comuni della Mia Contea principesca del Tirolo, che non abbiano un proprio Statuto ». Delle città a statuto proprio si dirà in seguito.

stano nella sostanza da quelle fissate nel 1862 [15]. La sorveglianza in tema di patrimonio e beni comunali è demandata alla Rappresentanza distrettuale (organo elettivo, del quale si dirà in seguito, ma che non venne attivato nel Land Tirol) e per quanto riguarda il controllo esercitato dagli organi politico-amministrativi (Dieta, Giunta provinciale e Luogotenenza) esso non risulta pesante, indirizzato nei confronti della legittimità piú che nel merito [16], e ligio al principio di non operare mai una sostituzione del potere centrale a quello periferico.

Ricorderemo anche che la Giunta provinciale poteva infliggere pene disciplinari fino all'importo di 20 fiorini ai membri della Deputazione comunale che trasgredissero i loro doveri in affari di propria attribuzione (par. 89) e l'autorità politica distrettuale pene disciplinari identiche per i capicomune che trasgredissero i loro doveri in affari delegati (par. 95); la luogotenenza poteva sciogliere la Rappresentanza comunale, ma indicendo nuove elezioni entro sei settimane, come previsto dalla legge del 1862. La legge 18 gennaio 1882 riguardante le « norme per l'amministrazione del patrimonio e delle entrate comunali inoltre pei provvedimenti di rispettiva vigilanza sui comuni » prevede che la vigilanza sui comuni avvenga attraverso la Giunta provinciale e l'Autorità politica distrettuale (non piú l'organo elettivo previsto dalle leggi del 1862 e 1866, ma l'organo politico).

I criteri riguardanti la vigilanza in essa contenuti si riscontrano anche nella successiva legge dell'8 giugno 1892 concernente: « Amministrazione del patrimonio e dei redditi comunali. Sorveglianza sui Comuni ».

Nell'una e nell'altra legge si prevede che per l'esecuzione delle prescrizioni date ai comuni dall'autorità politica

[15] Alle norme di vigilanza è dedicato il capitolo settimo della legge cit., « Della sorveglianza sui comuni », par. 85-97.

[16] Ibidem, par. 91: « L'amministrazione dello Stato esercita sui comuni il diritto di sorveglianza nel senso, che gli stessi non sorpassino le loro attribuzioni e non violino le leggi vigenti ... Questo diritto di sorveglianza viene esercitato in prima linea dall'autorità politica distrettuale ».

(Giunta provinciale di concerto con la Luogotenenza) siano nominati commissari (o uomini di fiducia), inviati di caso in caso nei comuni, magari su richiesta del comune stesso.

Ma anche in questi casi, non si tratta di una sostituzione della autorità politico-amministrativa a quella comunale, bensí di un'opera di affiancamento. Nella legislazione austriaca (a differenza di quella italiana che prevede vigilanza e tutela) si parla solo di vigilanza che, nello spirito della legge, si risolve in realtà come assistenza. Il Commissario, il cui mandato « deve contenere esattamente l'oggetto della sua missione » e va esibito al capo comune [17], deve « influire mediante l'istruzione, che vengano tolti i vizi scoperti, non gli è però permesso di prendere esso stesso disposizioni » [18].

Per quanto riguarda i caratteri fondamentali delle diverse leggi in materia comunale apparse nel sec. XIX — in una rapida sintesi e tralasciando l'ingente numero dei provvedimenti emanati a integrazione o in modificazione — essi possono essere schematizzati nel modo seguente:

Il « Regolamento delle Comuni, e dei loro Capi nel Tirolo e Vorarlberg », approvato con sovrana risoluzione del 14 agosto 1819, è del 26 ottobre 1819; in esso, al cap. I, si parla « Del futuro regolamento delle Comuni in generale ».

Con tale risoluzione sovrana si ricostituivano i comuni in base alla situazione del 1805, annullando l'aggregazione e quindi la riduzione del numero dei comuni effettuata in età napoleonica [19].

[17] Legge 18 gennaio 1882, cit., par. 52.

[18] Par. 49 della legge 8 giugno 1892, cit. Nel par. 53 della legge 18 gennaio 1882, cit., si dice: « ... Il commissario delegato è autorizzato a promuovere in via istruttiva l'allontanamento delle mancanze verificate, ma non ha la facoltà d'impartire ordini ».

[19] Legge 26 ottobre 1819, cit., par. 3: « Le Comuni saranno esattamente da ristabilirsi, come lo erano altre volte sotto l'I.R. Governo austriaco fino all'anno 1805; ... »; par. 4: « Quindi la disposizione del Governo italiano, ed illirico, colla quale le Comunità di prima furono

L'autorità politica austriaca, ricostituendo una condizione del passato « in perfetta consonanza col diritto di proprietà dei membri comunali ... e consacrata dagli usi antichi » (par. 3) cristallizzava una polverizzazione comunale (nel 1850 i comuni erano 386 con una popolazione, per la Reggenza di Trento, di 318.480 abitanti) atta a favorire il mantenimento di un arcaico ordine sociale.

Il Regolamento del 1819 distingueva fra: « Comuni di campagna »; « Città minori considerate come Comuni » (nel Trentino Riva, Ala, Arco) e « Città maggiori considerate come Comuni » (Innsbruck, Trento, Bolzano e Rovereto) i cui Magistrati politico-economici, si precisava al par. 30, « ... sono anche istanze politiche per le gravi trasgressioni di polizia nei distretti loro assegnati dalla sovrana Patente dei 14 marzo 1817 ». Per queste ultime città si sarebbe dovuto « attendere la sovrana risoluzione ».

In questa tripartizione non si riflette soltanto una distinzione fondata sul ruolo piú o meno importante assunto dai diversi centri nel corso del passato storico, o legata solo al criterio numerico dei residenti, ma anche l'incipiente modificazione delle strutture economiche e l'emergere di nuovi ceti, come apparirà con maggiore evidenza nelle leggi del 1862 e 1866 concernenti i Regolamenti comunali.

Già nel 1819, parlando delle « Città minori », si prevedeva l'istituzione di un Magistrato politico-economico e, accanto agli organi fissati per tutte le « Città minori », un apposito architetto civico, « in quelle città che hanno dei beni considerevoli, e molti lavori in fabbriche », eletto dalla Rappresentanza comunale (par. 26). Si prevedeva anche che il regolamento finale dei Magistrati politico-economici di tali città « verrà portato al suo compimento

parte spezzate, e parte riunite in Comuni, od i beni delle Comunità individuali, o di alcune parti di loro incorporati alla massa del patrimonio della Comune, deve essere abolita, e rimpiazzata dal ristabilimento delle Comunità sul piede di prima ... ».

mediante separati decreti », in modo da avere riguardo ai diversi rapporti locali ed ai beni comunali (par. 29).

Nel Regolamento del 1819 non si precisava la sfera d'azione indipendente (naturale) dei comuni né si parlava di sfera d'azione delegata. Piú specifica invece, come si è già detto, risultava l'azione di controllo da parte degli organi politici.

Un discorso a sé va fatto per la Patente imperiale del 17 marzo 1849 riguardante la provvisoria organizzazione dei comuni che riflette, in parte, il nuovo clima instauratosi con il biennio delle rivoluzioni e delle rivendicazioni costituzionali estese all'intero ambito europeo. Essa si apre con la dichiarazione dell'art. I « Il pilastro basilare dello Stato libero è il libero Comune ». Sarebbe tuttavia azzardato interpretare tale frase quale espressione di un programma democratico da attuarsi alla base come al vertice.

Non va dimenticato che la Patente è del 17 marzo, successiva quindi al decreto di scioglimento dell'Assemblea di Kremsier, ed anche alla Patente sovrana del 4 marzo con la quale l'Imperatore annunciava la emanazione per propria volontà di una costituzione che avrebbe sostituito il progetto preparato dall'Assemblea costituente e che avrebbe dovuto essere discusso il 15 marzo. La legge comunale provvisoria è perciò preceduta dalla manifestazione, da parte sovrana, della volontà di ritornare all'assolutismo cancellando la prassi dell'iniziativa presa democraticamente dal basso.

Pertanto, quanto affermato dall'art. I, piú che l'enunciazione di un principio democratico, ci sembra un modo per andare incontro e guadagnare il consenso della base, garantendo la libera amministrazione degli interessi locali che era gradita sia ai ceti borghesi, sia a quelli legati all'economia agricola che costituivano la maggioranza della popolazione residente in numerosi piccoli e minimi comuni.

Assicurata la libertà in basso, nella sfera dell'autonoma gestione delle questioni locali, dove spesso mancavano gli

uomini capaci di servirsi dell'autonomia per rompere uno stato di conservatorismo politico e sociale, e deviata quindi la componente democratica in una dimensione meno preoccupante per il potere centrale, il governo riassumeva la direzione del potere, negando al vertice l'esercizio di quella stessa libertà che lasciava vivere nelle rappresentanze elette dei comuni.

La provvisoria legge comunale del 17 marzo 1849 presenta, comunque, alcuni aspetti di estremo interesse.

In essa si prevede la riunione di piú comuni in uno, qualora non abbiano i mezzi per attuare i compiti affidati ad essi dalla legge (par. 4). Il par. 6 precisa il diritto per le città capitali di Länder e di Circolo o per altre città importanti di acquistare per legge uno statuto proprio. Piú volte è riaffermato il principio della elettività degli organi comunali (Giunta e Presidenza diretta da un Bürgermeister), e quello della pubblicità di tutte le sedute (tranne casi particolari).

Per quanto attiene al controllo di legittimità e di merito, fondamentali sono i paragrafi 110 e 111. Nel primo si afferma che « Solo quando il Borgomastro crede che una delibera della Giunta contrasti con questa legge o con le leggi vigenti » — questione di legittimità — « o sia di effettivo danno per il Comune » — questione di merito — « egli è tenuto a sospendere l'esecuzione e a sottoporre l'oggetto immediatamente all'autorità distrettuale, la quale nell'ultimo caso la presenta per decisione alla Rappresentanza di Circolo ». Nel secondo si precisa « In tutti e due i primi casi del precedente articolo anche il Capitano distrettuale è tenuto a sospendere la delibera quando ne sia venuto a conoscenza ».

I paragrafi 142 e segg. parlano del Distretto, circoscrizione amministrativa ed anche politica, per il quale si prevede una Giunta eletta dalle Giunte comunali e che a sua volta elegge un Obmann: un organo elettivo, quindi, i cui sistemi di controllo sono come i precedenti, ma con ricorso da parte dell'Obmann al Capitano distrettuale.

I paragrafi 159 e segg. parlano del Circolo e della rappresentanza di Circolo anch'essa elettiva con le modalità precedenti e diretta da un Obmann, sulla quale s'innesta il controllo del Governo.

Spirato il periodo del neoassolutismo e delle tendenze centraliste contro i quali si erano eretti non solo le rivendicazioni nazionali ed i moti liberali-costituzionali, ma anche le resistenze dei Länder intenzionati a difendere le loro autonomie storiche, e riportato l'Impero alla prassi del costituzionalismo, l'ordinamento dei comuni trovò le sue disposizioni fondamentali nella legge 5 marzo 1862. Va ricordato che tale legge non era innovativa nel senso di introdurre un arricchimento delle libertà comunali nel nuovo contesto di vita costituzionale dello Stato asburgico, dato che l'autonomia dei comuni e l'elettività dei loro organi erano già sanciti con la legge del 1819.

La legge del 1862, come quella provvisoria del 1849, non presentava la distinzione fra Comuni di campagna, Città minori e Città maggiori (delle Città a statuto proprio e dei luoghi di cura si dirà in seguito). Essa invece precisava la doppia sfera d'azione del comune, quella indipendente [20] e quella delegata dallo Stato.

Restava nella facoltà dei comuni l'unirsi per la trattazione comune degli affari riguardanti sia la sfera indipendente che quella delegata, ma l'unione era obbligatoria in affari delegati qualora la singola comunità non avesse i mezzi per provvedere individualmente.

I comuni, uniti ad altri in base alla legge provvisoria del 17 marzo 1849, potevano chiedere la separazione (alla

[20] La sfera d'azione indipendente, naturale o propria del Comune così è definita nell'art. V della legge 5 marzo 1862, cit.: « L'indipendente cioè quella sfera d'azione, entro la quale il Comune, osservando le leggi dell'Impero e provinciali, può liberamente ordinare e disporre, abbraccia in generale tutto ciò che tocca più da vicino gli interessi del Comune, e che esso può, entro i suoi confini, provvedere ed eseguire con le proprie sue forze ». Le attribuzioni indipendenti o proprie vengono poi specificate in dodici punti.

Provincia), purché in grado di corrispondere agli obblighi della sfera delegata [21].

La legge fissava poi le condizioni necessarie per l'elettorato attivo e passivo (il regolamento elettorale era dato da una legge provinciale), stabiliva la pubblicità delle sedute, le norme e il controllo per la introduzione di imposte, dazi o addizionali sui tributi già esistenti.

Uno degli aspetti piú interessanti della legge del 1862 è costituito da quanto previsto dall'art. XVII che parlava della possibilità dell'introduzione, tra il comune e la Dieta provinciale, di una Rappresentanza distrettuale, ossia di un organo intermedio la cui sfera d'azione avrebbe abbracciato gli affari concernenti gli interessi comuni nell'ambito del distretto ed anche quelli che avrebbero potuto essere delegati, con legge provinciale, dalle autorità politico-amministrative (art. XVIII).

La Rappresentanza distrettuale, elettiva come quella del comune, avrebbe dovuto essere composta dai rappresentanti dei quattro corpi esprimenti la struttura economica-sociale [22] ed il suo « Capo » avrebbe dovuto ottenere la Sovrana conferma. Notevole risulta il fatto che a questo organo intermedio fossero affidati compiti di sorveglianza e controllo, considerata la sua elettività [23].

21 Disagi e perplessità derivanti dall'unificazione dei comuni in base alla legge provvisoria del 17 marzo 1849 emersero ben presto come risulta dal « Dispaccio del Ministro dell'Interno de' 5 settembre 1850, circa al quesito se, essendosi uniti piú comuni in uno solo, non possa venire eletta in ciascuno di essi una propria rappresentanza per l'amministrazione della sostanza, ed in genere per le incombenze derivanti dalle attribuzioni naturali ». Al quesito, proposto da un Luogotenente, il Ministro aveva dato risposta negativa.

22 Art. XIX della legge 5 marzo 1862, cit.: « La Rappresentanza del distretto, del territorio o del circolo dovrà essere composta di rappresentanti dei seguenti corpi interessati: a) del grande possesso fondiario, b) dei maggiori censiti appartenenti all'industria ed al commercio, c) degli altri attinenti delle città o borgate e d) dei comuni forensi. Ogni corpo interessato elegge periodicamente il numero dei rappresentanti che gli spetta secondo le disposizioni della legge provinciale ».

23 Con legge provinciale poteva essere assegnata alla Rappresentanza distrettuale: « a) la sorveglianza sulla conservazione intatta della sostanza originaria e dei beni originari del Comune e dei suoi istituti; b)

Le Rappresentanze distrettuali non furono, tuttavia, attivate nel Tirolo; le cause di questa mancata attuazione potrebbero essere riportate a due ipotesi di matrice diversa ma coincidenti nei risultati: il timore di una perdita di potere da parte della Giunta provinciale, da un lato; la resistenza dei comuni nei confronti del centro davanti ad una presunta lesione della loro autonomia, dall'altro.

Alla legge comunale del 1862 seguí quella del 1866, valevole per i comuni « che non abbiano un proprio Statuto » (art. I). Essa, articolata in 97 paragrafi, che richiamano spesso la legge 5 marzo 1862, è molto ampia, dettagliata, specifica nell'ambito delle competenze, attribuzioni, facoltà e controlli [24].

Vi si parla di pubblicità delle riunioni, della pubblicità, estesa a tutti i cittadini, dei processi verbali delle sedute e dell'inventario dei beni oltre che dei consuntivi e preventivi; dell'obbligo di tenere in considerazione le osservazioni prodotte dai censiti nella discussione dei bilanci; della necessità di convocare tutti i censiti e di sottoporre alla loro votazione determinati oggetti riguardanti la gestione economica.

Il diritto di essere eletti si precisa anche come dovere, prevedendo la legge multe (da 50 a 300 fiorini) per coloro che rifiutano la elezione, sia come membri della Rappresentanza che della Deputazione, e l'assenteismo non giustificato prevede anch'esso una multa fino a 10 fiorini in favore della cassa comunale.

Dopo la legge del 1866, ed a modificazione della parte riguardante la gestione economica, fu emanata la legge del 18 gennaio 1882 concernente le « norme per l'ammini-

l'approvazione degli atti piú importanti e specialmente di quelli relativi all'economia comunale; c) la decisione sopra ricorsi contro conchiusi delle Deputazioni comunali in tutti gli affari, che non siano stati demandati al Comune dallo Stato ».

[24] Alla legge 9 gennaio 1866 vennero apportate delle modificazioni con le leggi 10 aprile 1867, 3 febbraio 1870, 5 giugno 1880, 28 novembre 1881, 18 gennaio 1882, 6 marzo 1886, 8 giugno 1892, 1 agosto 1893. I caratteri fondamentali della legge rimasero, comunque, immutati.

strazione del patrimonio e delle entrate comunali, inoltre pei provvedimenti di rispettiva vigilanza sui comuni ». In essa si entra nel dettaglio delle prescrizioni relative all'inventario, il preventivo, il consuntivo, le prestazioni pubbliche a copertura delle deficenze di bilancio, la tenitura e rendimento dei conti e, in fine, la vigilanza da parte della Giunta provinciale.

La legge esprime senz'altro la preoccupazione per una corretta (dal punto di vista formale) ed economica gestione del patrimonio comunale dei piccoli e medi comuni, spesso privi di uomini preparati nella tenuta dei bilanci e quindi in pericolo di compromettere il patrimonio stesso. Tale preoccupazione non cessò di sussistere negli anni successivi dato che a breve distanza, l'8 giugno 1892, veniva emanata una nuova legge riguardante l'amministrazione del patrimonio e dei redditi comunali, anch'essa, come la precedente, dettata dal potere centrale ma « coll'adesione della Dieta della Mia contea principesca del Tirolo ».

Alcune considerazioni di carattere generale riguardanti le strutture amministrative comunali del Tirolo nel sec. XIX, tenendo presente in particolare la parte italiana della provincia, potrebbero essere le seguenti.

Il fatto piú vistoso della struttura amministrativa è il frazionamento che giunge fino alla polverizzazione comunale. Né ci pare che la legislazione austriaca solleciti la composizione in unità piú vaste per ovviare alla frammentazione amministrativa, nonostante l'unione prevista dalla legge provvisoria del 1849, le Rappresentanze distrettuali come organi intermedi del 1862, l'invito alla costituzione di consorzi per la gestione degli affari comuni propri o delegati. Non va dimenticato anche che le Rappresentanze distrettuali non ebbero attuazione nel Tirolo.

Tutto questo non può non fare sorgere la domanda se tale frazionamento non fosse favorito dall'autorità politica e mantenuto nel corso del sec. XIX come cristallizzazione di una situazione la cui obiettiva debolezza e limiti potevano

favorire la prevalenza del potere centrale. E a questo va aggiunto il fatto che la chiusura dei comuni in se stessi e nell'ambito dei ristretti interessi economici legati ad una produzione agricola prevalentemente di autoconsumo [25], si risolveva in permanenza di una struttura sociale arcaica e conservatrice, anche nell'ordine ideologico.

Di fronte a tale frazionamento che senso poteva avere l'autonomia finanziaria? È vero che i censiti nell'amministrare il proprio patrimonio si sentivano padroni in casa propria, ma è altrettanto vero che il frazionamento dei beni rendeva impossibile ogni iniziativa economica ad ampio respiro e, spesso, si risolveva in miseria di tutti per il depauperamento dei beni e gli aggravi derivanti dalle addizionali sulle imposte.

Il risvolto positivo delle strutture amministrative comunali era dato dal fatto che la burocrazia nei comuni era ridotta, svelta, locale; che i controlli — come si è già sottolineato — riguardavano la legittimità piú che il merito e che si esercitavano in forma leggera senza mai sostituzione del potere centrale a quello periferico.

L'ordinamento comunale austriaco favorí senz'altro il senso e la responsabilità dell'autoamministrazione attraverso forme di effettiva autonomia che lasciarono una impronta indelebile nella concezione dei rapporti tra centro e periferia nelle popolazioni trentine: concezione che fu determinante nel creare uno iato fra il Trentino ed il regime totalitario e centralizzato della dittatura fascista. Con questo, tuttavia, non si vuole identificare la difesa dell'autonomia e dell'autogoverno comunale con il primo gradino della democrazia: spesso, anzi, le libertà comunali si identificavano con la chiusura negli interessi localistici e l'autonomia era « contro » non tanto il centro, ma il mutamento che alterava inveterate tradizioni.

La resistenza al centro esercitata dai comuni minori — se

[25] Un attento e documentato esame dei caratteri dell'economia del Trentino si trova in S. ZANINELLI, *Una agricoltura di montagna nell'ottocento: il Trentino*, Trento 1978.

vi fu — non va pertanto ascritta a motivazioni di progressismo politico e sociale e difficilmente a motivi nazionali.

I limiti dell'ordinamento amministrativo del Tirolo apparvero ben presto dopo la legislazione del 1862 e 1866. Le critiche non si rivolgevano contro il concetto di autonomia, ma contro il non corretto uso della stessa, compromessa proprio dalla polverizzazione comunale.

Nel 1877 usciva a Trento, presso la Tip. Seiser, una pubblicazione del Segretario provinciale Francesco Saverio Eccheli, che era stato referente alle autorità provinciali degli affari comunali nella parte italiana del Tirolo, *Le piaghe del Comune autonomo ed il modo di sanarle*. Egli non contestava il principio dell'autonomia (« La nostra legge comunale ... accorda ai comuni l'autonomia, li vuole emancipati da quella tutela che tante volte era spinta, e vuole nell'autonomia veder realizzata la grande fabbrica della costituzione dello Stato. In correlazione a questo principio non devesi mai perder di vista, che il comune è il primo gradino di questa fabbrica, e che esso quindi deve attenersi strettamente alle massime fondamentali della costituzione » (p. 32)) ma l'incapacità di un corretto autogoverno da parte delle comunità minori e minime [26]. Seguiva un esame delle maggiori piaghe amministrative con ampi particolari, utili a tracciare un quadro d'ambiente, a volte perfino pittoresco, e dei consigli per evitare la rovina, soprattutto economica, dei piccoli centri. L'autore concludeva con la necessità che i comuni dovessero « venir con zelo, rigore, e senza interruzione sorvegliati, controllati e diretti, rispettivamente istruiti » (p. 73).

Preoccupazioni simili erano già emerse con la pubblicazione, in traduzione italiana (Vienna, 1868, tip. Sommer) del manuale di Enrico Haemmerle, *Il Comune autonomo* -

[26] « ... La vagheggiata autonomia sarà benissimo un ideale in teoria, ma in pratica invece fu e sarà causa continua di rovina per que' comuni che non sono punto maturi per dirigersi da sé », e la legge « ... nell'accordare l'autonomia ai comuni avrebbe pur dovuto fare delle gradazioni a seconda della loro entità ed estensione e non parificare la città e la grossa borgata al paesuccio alpestre », F. S. ECCHELI, *Le piaghe del comune*, cit., pp. 5-6.

guida per i Capicomune e per le Rappresentanze comunali all'esercizio delle attribuzioni indipendenti dei Comuni in dimande e risposte coll'aggiunta di 100 Formolarj.

L'autore esordiva affermando che « Il Comune autonomo, il quale entro i limiti della legge si regge ed amministra liberamente, è la base dello Stato costituzionale e solo colla piena e conseguente effettuazione dell'autonomia amministrativa dei Comuni rendesi possibile la durevole diminuzione delle spese dello Stato nell'amministrazione politica ... » (p. III). Seguivano poi una lunga serie di delucidazioni e consigli in forma catechetica, con assoluta prevalenza data alle norme di polizia, la lettura dei quali, oltre a far toccare da vicino le difficoltà in cui si dibattevano molti amministratori impreparati, offre un quadro di costume e di vita di vivace effetto.

Le notevoli difficoltà incontrate dai piccoli comuni in materia di conservazione del patrimonio ed economica gestione dei bilanci trovano riconoscimento nella già citata legislazione del 1882 e 1892 riguardante l'amministrazione del patrimonio comunale con le relative norme di sorveglianza.

A questo problema è dedicato anche lo scritto di Vittorio de Riccabona, *La riforma comunale*, apparso come supplemento del giornale « Alto Adige » del 2 ottobre 1891, in previsione di quella legge di riforma che sarà emanata nel 1892 [27].

Tale scritto testimonia come la questione dell'autoamministrazione dei comuni non sfuggisse alle preoccupazioni della classe dirigente trentina legata alla Associazione nazionale-liberale ed impegnata, contemporaneamente, a combattere la battaglia dell'italianità del Trentino anche sul fronte delle richieste d'autonomia separata per la parte italiana della Provincia.

[27] Per una analisi particolareggiata dello scritto del Riccabona e del contesto nel quale esso vide la luce cfr. M. Garbari, *Vittorio de Riccabona 1844-1927. Problemi e aspetti del liberalismo trentino*, Trento 1972, pp. 163-168.

Il discorso del Riccabona riguardante i comuni autonomi è svolto con ben maggiore competenza rispetto a quello dello Eccheli ed è suffragato in ogni argomentazione da precisi dati economici.

Nella sostanza egli, partendo dalle diverse condizioni economiche dei comuni della parte italiana della Provincia rispetto a quelle della parte tedesca, e rilevando la fragilità o le precarie condizioni di bilancio dei primi, sostiene l'impossibilità che un'unica legge possa valere per le due parti del Tirolo.

La polverizzazione comunale è, anche per il Riccabona, il grave limite dell'intero sistema amministrativo, a rimedio del quale egli riprende la proposta della costituzione dei Distretti quali organi intermedi, entrando nei particolari della loro organizzazione, delle competenze e dei mezzi finanziari. La parallela richiesta della autonomia per il Trentino — che renderebbe effettiva una adeguata riforma comunale — esprime anche il coerente atteggiamento del suo partito dove il concetto di autonomia non denota solo una esigenza legata ai principi liberali ma anche uno strumento della lotta nazionale.

Uno degli aspetti piú interessanti della legislazione dello Stato asburgico relativa ai comuni, è quello della articolazione delle strutture amministrative fino al punto da prevedere città a statuto proprio, ossia fornite di una speciale autonomia nell'ambito dell'autonomia dei Länder. In questo settore della legislazione si rifletteva non solo il riconoscimento delle particolari individualità storiche e degli antichi privilegi goduti da talune città, ma anche l'apertura e la sollecitazione a favorire l'autogoverno nei centri maggiori dove esisteva un ceto sociale in grado di assumersi ampie responsabilità in materia amministrativa ed anche politica.

Accanto ai comuni per i quali la legislazione austriaca prevedeva una autonomia che potrebbe essere detta « ordinaria », già con il Regolamento del 26 ottobre 1819 (cap. IV, par. 30) si riconosceva la posizione propria dei

comuni maggiori (Innsbruck, Trento, Bolzano e Rovereto) ai quali la Sovrana Patente del 14 marzo 1817 relativa all'organizzazione dei Giudizi assegnava il ruolo di istanze politiche [28].

Tale riconoscimento trovava una giustificazione storica nelle *tradizioni amministrative* di queste città nonché in diritti e privilegi risalenti ancora all'età medievale.

Queste città-distretto, fornite di attribuzioni politiche di prima istanza, oltre a quelle esercitate per diritto naturale e proprio dal Consiglio e dal Magistrato politico-economico, rappresentavano una autonomia nell'ambito della autonomia provinciale.

Di esse alcune, Innsbruck, Bolzano e Trento, si erano già date un proprio statuto nel corso del 1851, in base alla legge provvisoria del 1849. Furono però gli art. XXII e XXIII della legge comunale del 5 marzo 1862 [29] a porre le basi per la regolamentazione delle città a statuto proprio, poste direttamente sotto il controllo della Giunta e rispet-

[28] Nella Sovrana Patente del 14 marzo 1817 concernente l'« Organizzazione dei Giudizi distrettuali » accanto a Trento, giudizio civico provinciale, si annota: « Le incombenze della Superiorità politica di questo distretto vengono disimpegnate dal Magistrato civico di Trento ». I « luoghi e comuni appartenenti al giudizio sono: Trento, Gardolo, Monte della Vacca, Valcalda, Villamontagna, Pozza, Cognola, Martignano, il Columello di Mezzo e i masi, Mattarello, Valsorda, Romagnano, Ravina, Pissavacca, Sardagna, Mezzolombardo ». Per Rovereto si distingue tra « Roveredo Comuni esteriori colla giurisdizione di Castelcorno » e « Roveredo, Giudicio Collegiale ». Accanto a quest'ultimo si annota: « in questo Circondario esercita il Magistrato di Roveredo la politica superiorità ». Di Rovereto, Giudizio collegiale, facevano parte « la città di Roveredo, Lizzana, Sacco ».

[29] Art. XXII: « Le città capitali e dietro loro richiesta anche altre piú importanti città, nonché luoghi importanti di cura ottengono mediante leggi provinciali particolari statuti, in quanto non ne siano già in possesso. Restano riservate alle leggi provinciali le modificazioni degli ora esistenti statuti delle città. L'elezione del Capo-Comune nelle città e luoghi di cura che posseggono uno speciale statuto, abbisogna della sovrana conferma ». Art. XXIII: « Le città ed i luoghi di cura, che posseggono uno speciale statuto, trattano i loro affari a mezzo della loro Rappresentanza; sono soggetti direttamente alla Giunta provinciale e rispettivamente alla Dieta provinciale, ed all'Autorità provinciale relativamente agli affari loro demandati dallo Stato ».

tivamente della Dieta provinciale, ed il cui Capo comune abbisognava della conferma sovrana.

Nell'art. XXII della citata legge si prevedeva che, oltre alle città capitali, « dietro loro richiesta anche altre piú importanti città, nonché luoghi importanti di cura, ottengano mediante leggi provinciali particolari statuti, in quanto non ne siano già in possesso ». Il che si giustifica sicuramente con l'avvertenza di quanto i nuovi tipi di economia (anche turistica) avessero modificato o spostato i poli di attrazione e di sviluppo [30].

Successivamente alle leggi comunali del 1862 e 1866, anche le città aventi già uno statuto proprio elaborarono un nuovo statuto e regolamento elettorale approvato in questo ordine cronologico: Rovereto (legge 12 dicembre 1869); Innsbruck (14 aprile 1874); Bolzano (19 luglio 1882); Trento (17 dicembre 1888). Statuti e regolamenti elettorali subirono poi, negli anni successivi, talune modificazioni che non incisero comunque sui caratteri fondamentali dell'autonomia di tali comuni [31].

Lo Statuto di Trento del 1851 al par. 2 precisava che « la città di Trento forma per sé sola un distretto coll'imme-

[30] Proprio statuto ebbero le seguenti città di cura del Tirolo: Merano (legge 26 luglio 1887; ord. luog. 9 dicembre 1896; ord. luog. 19 dicembre 1902); Gries presso Bolzano (legge 4 aprile 1898; ord. luog. 14 settembre 1899); Arco (legge 12 novembre 1899; ord. luog. 24 giugno 1901; ord. luog. 27 ottobre 1903); Gossensass (legge 15 settembre 1899; ord. luog. 23 giugno 1900; ord. luog. 26 febbraio 1902); Antica Fonte Pejo (legge 12 novembre 1899, ord. luog. 22 luglio 1903; Roncegno (legge 12 novembre 1899; ord. luog. 26 maggio 1903); Levico-Vetriolo (legge 11 febbraio 1904; ord. luog. 19 febbraio 1904); Igls (legge 24 maggio 1904; ord. luog. 25 giugno 1904). I dati sono stati desunti dalla *Raccolta di leggi, ordinanze e decisioni ad uso delle amministrazioni comunali del Tirolo*, per cura della Giunta provinciale tirolese, Innsbruck 1908.

[31] Modificazioni allo statuto di Rovereto furono apportate con legge 19 dicembre 1878, legge 28 novembre 1881, legge 6 marzo 1886; a quello di Innsbruck con legge 23 ottobre 1875, legge 28 novembre 1881, legge 6 marzo 1886, legge 18 giugno 1893, legge 24 aprile 1897, legge 12 giugno 1897, legge 18 gennaio 1894; a quello di Bolzano con legge 6 marzo 1886, legge 6 marzo 1896. Dati desunti dalla *Raccolta di leggi, ordinanze e decisioni*, cit.

diata dipendenza dal Presidente della Reggenza circolare » [32].

Dei 124 paragrafi che costituivano il regolamento comunale e che specificavano in modo ampio e dettagliato le attribuzioni del comune e dei suoi organi, di particolare interesse sono quelli riguardanti l'amministrazione della polizia locale e quelli concernenti l'esecuzione delle incombenze derivate dalle attribuzioni delegate, particolarmente ampie in materia economica: par. 119: « fino a tanto, che le leggi sull'industria, e sul commercio non stabiliscono diversamente, competono al Magistrato in affari d'arti e mestieri le attribuzioni, di cui era prima investita l'Autorità politica ».

La forma piú severa di controllo politico era costituita dal fatto che l'elezione del Podestà era condizionata dalla conferma dell'Imperatore. Il rifiuto della conferma portava ad una nuova elezione e, qualora anche questa non avesse ottenuto la conferma, era lo stesso Imperatore a nominare il Podestà o fra i membri del Consiglio comunale o fra i cittadini eleggibili.

Alle sessioni del Consiglio comunale poteva assistere il Presidente della Reggenza circolare o un Commissario da lui delegato, con diritto di parola, ma senza la facoltà di prendere parte alla votazione.

Il par. 93 precisava anche che l'adunanza del Consiglio poteva avvenire su richiesta del Presidente della Reggenza circolare.

Nello statuto del 1888, par. 3, si precisa la posizione del comune di Trento verso l'amministrazione dello Stato e della Provincia: « il Civico Comune di Trento forma per sé solo un distretto politico e sottostà rispetto alle attribuzioni proprie direttamente alla Giunta provinciale e rispettivamente alla Dieta provinciale; e rispetto alle attribuzioni delegate al Dicastero politico provinciale ».

32 La Reggenza circolare fu istituita con la notificazione del 21 dicembre 1849; essa venne sostituita dal Capitanato circolare con ordinanza del 6 maggio 1854.

Tale formulazione è in diretto rapporto con la legge 19 maggio 1868 riguardante la separazione fra amministrazione politica e giudiziaria e precisamente con l'art. 4: « gli affari dell'amministrazione politica vengono disimpegnati sotto la direzione del Capo della Provincia dalle ii.rr. Autorità politiche provinciali, nonché dalle ii.rr. Autorità politiche distrettuali e dagli uffici comunali di quei Comuni che hanno statuti proprii ».

L'art. 27 dello statuto del 1888, dopo avere specificato gli oggetti d'attribuzione delegata, nel penultimo comma, afferma che « in generale incombe al Comune civico quale Autorità delegata di disimpegnare entro il circondario comunale della città di Trento tutti gli affari politico-amministrativi spettanti alle Autorità politiche distrettuali ». Questo concetto è ripetuto nell'art. 71, secondo comma: « al Magistrato quale Autorità delegata pel circondario comunale di Trento è affidata la pertrattazione degli affari politico-amministrativi che incombono alle Autorità politiche di I. istanza (Capitanati distrettuali) ».

Per quanto attiene ai controlli politici, lo statuto del 1888 prevedeva che l'elezione del Podestà soggiacesse alla conferma dell'Imperatore, ma non le modalità della nomina di un nuovo Podestà — fino alla nomina imperiale — come nello statuto del 1851 [33]. Né lo statuto del 1888 prevedeva che alle sessioni comunali potesse assistere il rappresentante della Sezione di Luogotenenza o di un suo delegato, e neppure vi si parlava dell'eventualità di convocazione del Consiglio comunale da parte dell'autorità politica superiore.

Non esaminiamo lo statuto di Rovereto del 1869 né ci soffermiamo sulla comparazione con quello della città di Trento del 1888, sia per ragioni di brevità, sia perché le differenze riguardano piú i dettagli che la sostanza e sono riportabili anche alla minore estensione e, quindi, al piú stretto arco di iniziative possibili nella città-distretto di Rovereto.

[33] Non ottenne per ben due volte la conferma imperiale il conte Massimiliano Manci, nel marzo 1911 e nell'agosto 1913.

Trento, inoltre, rappresenta il tipico caso di una città a statuto proprio nella quale l'autonomia diventa mezzo di propulsione economica e, insieme, di difesa nazionale attraverso un'opera di resistenza al centro che riassume tutte le istanze della classe politica dirigente trentina.

Il fatto che le città a statuto proprio eleggessero un Magistrato il quale, oltre a rappresentare l'autonomia del comune in tema di attribuzioni naturali era anche Autorità politica di prima istanza, segna la sostanziale differenza fra queste città ed i comuni ad autonomia « ordinaria ». L'aspetto politico, oltre che amministrativo, dell'autonomia goduta da Trento emerge dal fatto che questo comune si dava da sé il proprio regolamento elettorale, anche se emanato con legge provinciale (per Rovereto non appare nel dettato della legge). Il paragrafo 19 del Regolamento elettorale per la città di Trento del 1888, parlando di cambiamenti o reintegrazioni future, affermava infatti che « Per la relativa proposta si richiede la presenza di almeno due terzi dei membri del Consiglio comunale e l'adesione della maggioranza assoluta degli intervenuti », riconoscendo quindi l'autonoma regolamentazione in tale materia.

Questo fece sí che nel Consiglio comunale di Trento si parlasse di suffragio universale o allargato proprio in merito alla riforma del regolamento elettorale, nel periodo che va dal 1898 al 1901, e vi si svolgesse un dibattito estremamente incisivo per i suoi risvolti economici, politici e di principio. In sostanza, l'autonomia goduta dal comune di Trento avrebbe reso possibile — almeno in linea teorica — l'adozione del suffragio universale prima ancora della sua introduzione nella Monarchia asburgica. Rilevante appare anche la competenza in materia di affari economici, e non solo con riguardo alle attribuzioni proprie che differivano rispetto a quelle degli altri comuni non nella sostanza ma nella estensione e nelle articolazioni, bensí in merito a quelle delegate [34].

[34] Il par. 77 dello Statuto della città di Trento del 7 dicembre 1888, sotto il titolo *Affari industriali* precisava che « Di conformità alle leggi sull'industria incombe al Magistrato di fungere le attribuzioni demandate in tale riguardo alle Autorità politiche distrettuali ».

Lo stesso esercizio del potere punitivo (par. 70), esercitato quale attribuzione delegata, era piú esteso per Trento rispetto agli altri comuni: multe fino all'importo di 100 fiorini e, in caso d'insolvenza, l'arresto calcolato d'un giorno per ogni 5 fiorini.

Impossibile entrare nei particolari di uno statuto molto ampio e articolato che nel dare corpo all'autonomia amministrativa della città-distretto fondava i diritti e, correlativamente, i doveri con riguardo soprattutto per i membri eletti.

Di fronte alla particolare autonomia, connessa con attribuzioni politiche di prima istanza, della quale godevano alcune città del Tirolo — nel caso specifico del nostro esame, la città di Trento — è possibile compiere una valutazione di massima, aperta a ulteriori verifiche attraverso l'esame dettagliato del reale spessore della vita amministrativa di questa città.

Lo statuto infatti, per quanto importante e suscettibile di valutazioni diverse come realtà giuridica, è solo uno strumento. La sua operatività, e le direzioni della stessa, nascono dall'incontro dello strumento con gli uomini i quali se ne servono secondo un progetto legato a precise condizioni di carattere ideologico, economico e sociale.

Pur in una sintesi sommaria, si può affermare che il comune di Trento espresse costantemente un Consiglio e un Magistrato composto nella assoluta maggioranza da rappresentanti della corrente nazionale-liberale che andavano da posizioni di marcato progressismo a quelle di prudente conservazione di una libertà intesa come privilegio; solo nel 1903 entrarono nell'amministrazione comunale i primi rappresentanti del socialismo: Cesare Battisti e Augusto Avancini.

Il ceto prevalente, nel comune, era quindi quello della borghesia intellettuale e legata, piú che alla proprietà fondiaria, all'economia commerciale e imprenditoriale.

Comunque il primo, vero tentativo di decollo economico

di Trento, connesso alla coscienza dell'uso politico dell'autonomia comunale in diretta resistenza ed anche attivo scontro con Innsbruck, si inizia con l'età di Paolo Oss Mazzurana (alla cui opera s'ispirò un tipo di liberalismo economico chiamato, allora, « partito economico »). L'età dell'Oss Mazzurana va dal 1884 al 1895, ma l'impulso dato alla vita comunale si protrasse anche dopo la sua morte con uomini quali Antonio Tambosi, Luigi Brugnara e Giuseppe Silli [35].

Fu allora che i consiglieri comunali, sollecitati dall'azione traente del podestà Mazzurana, s'impegnarono in una volontà di progresso e di rinnovamento attraverso progetti audaci, ma sempre legati a realistici calcoli di bilancio, utilizzando al massimo libertà, competenze ed attribuzioni previste dallo statuto. Si voleva, in questo modo, allineare l'attività economica di Trento a quella in dinamica espansione delle altre città dell'Impero e d'Europa con delle iniziative sulle quali l'accordo del Consiglio era pressoché unanime, data anche l'omogeneità sociale degli eletti.

Addentrarsi nelle singole iniziative sarebbe troppo lungo, anche se interessante e suggestivo, quando si pensi che talune erano veramente all'avanguardia, come l'introduzione dell'energia elettrica a scopo industriale oltre che di illuminazione.

Non può essere invece taciuto il fatto che alcuni dei progetti in campo economico tendevano alla rigenerazione dell'intera provincia, sfruttando cosí al massimo le possibilità offerte dallo statuto proprio, come l'abbozzo di legge per la fondazione di un istituto di credito comunale presso la Cassa di Risparmio di Trento, in favore di tutti i comuni del Trentino o quella, assai nota, dell'allacciamento delle valli al centro attraverso un progetto di « ferrovie economiche », ossia tramvie elettriche.

Questo tipo di iniziative ebbe, volutamente, un duplice versante: economico e politico, impegnando gli eletti al-

[35] Cfr. M. Garbari, *Vittorio de Riccabona*, cit., cap. VII, *Il « miracolo economico » di Trento.*

l'amministrazione comunale che, in taluni casi, ricoprivano anche la carica di deputati ad Innsbruck e a Vienna. In particolare la realizzazione dei progetti ferroviari che tendevano a far gravitare le valli italiane della provincia su Trento anziché su Bolzano, rientrava scopertamente in un disegno di resistenza ed opposizione ad Innsbruck, tanto piú perseguito con polemica tenacia, quanto piú si legava alla parallela battaglia per l'autonomia separata per la parte italiana del Tirolo, battaglia che a cavallo tra i due secoli conobbe alcune battute di particolare rilevanza [36]. Fu in questa occasione che lo scontro fra la Giunta provinciale ed il Consiglio comunale di Trento assunse forme di tensione portate fino alla rottura: il podestà di Trento, Antonio Tambosi, fu addirittura denunciato all'autorità giudiziaria per il linguaggio usato nei confronti del governo di Innsbruck.

Interessante è anche notare come la resistenza del comune di Trento si sviluppasse nei confronti di Innsbruck, non tanto contro Vienna che a volte veniva invocata per tutelare gli interessi che si ritenevano lesi dal governo del Tirolo. Questo si spiega con la posizione assunta dal liberalismo trentino fin dalla riforma elettorale del 1873 [37]: l'ammodernamento in senso liberale delle strut-

[36] Per le questioni legate al problema dell'autonomia cfr. S. BENVENUTI, *L'autonomia trentina al Landtag di Innsbruck e al Reichsart di Vienna. Proposte e progetti 1848-1914*, Trento, cap. V, VI, e R. SCHOBER, *La lotta sul progetto d'autonomia per il Trentino degli anni 1900-1902, secondo le fonti austriache - Der Kampf um das Autonomieprojekt vom 1900-1902 für das Trentino, aus der Sicht österreichischer Quellen*, Trento 1978.

[37] La legge elettorale del 3 aprile 1873 prevedeva che il Parlamento centrale non sarebbe piú stato composto dai deputati delegati dalle Diete provinciali, ma da rappresentanti nominati per elezione diretta. Il progetto di riforma elettorale aveva originato una accesa polemica tra federalisti (sostenitori della delega dei deputati ad opera delle Diete) e centralisti (sostenitori dell'elezione diretta dei deputati al Parlamento per rafforzare il potere del *Reichsart*). In generale, centralisti erano gli austro-tedeschi e la corrente politica liberale; federaliste le minoranze non tedesche e le correnti politiche clericali e conservatrici. La maggioranza dei liberali trentini optò, nel 1873, per le posizioni del centralismo giustificando questa scelta con la coerenza nei principi del liberalismo. Cfr. Vittorio DE RICCABONA, *La questione trentina*, Trento 1873. Favorevole al federalismo, ma non certo per ragioni di conservatorismo,

ture dello Stato era condizione determinante anche per l'ottenimento di un tipo di autonomia che non significasse chiusura e conservazione di antichi diritti storici (come la intendeva la parte tedesca del Tirolo), ma possibilità di sviluppo culturale ed economico insieme del proprio gruppo nazionale. Collaborare al centro allo svecchiamento delle strutture della monarchia, significava perciò combattere contro il conservatorismo di stampo clericale del governo tirolese che comprometteva in modo esiziale lo sviluppo della parte italiana della provincia.

Accanto al discorso nazionale fatto in chiave economica, lo statuto proprio della città di Trento permise di intraprendere e svolgere una serie di iniziative a carattere direttamente nazionale o addirittura irredentistico [38].

Non è possibile, anche su questo argomento, entrare nelle esemplificazioni di dettaglio che comporterebbero una certa larghezza di spazio. Ricorderemo solo, a titolo indicativo, che nel Consiglio comunale di Trento si parlò ampiamente del problema dell'università italiana in territorio austriaco con aperta condanna della politica governativa e degli ambienti tirolesi; che dalle autorità preposte al comune prese il via e l'attuazione il progetto del monumento a Dante, chiaro simbolo delle aspirazioni irredentistiche; che il comune poteva dare il proprio appoggio al Congresso generale della « Pro Patria » tenuto a Trento

si dimostrò invece il liberale Scipione Salvotti nel lavoro, uscito anonimo, *Il Trentino di fronte alla lotta fra il centralismo e il federalismo nella questione della riforma elettorale austriaca*, Milano 1873.

[38] La possibilità di utilizzare l'ampia autonomia garantita dalle leggi per iniziative a carattere nazionale, non sfuggí nemmeno a taluni comuni privi di statuto proprio. In questo senso un caso significativo è quello dei comuni di Brentonico e Mori dove i rispettivi podestà, nel 1898, rilasciavano delle dichiarazioni ufficiali a taluni veterani trentini delle guerre del Risorgimento, residenti nel Trentino, testimoniando della loro lotta contro l'Austria, affinché potessero ottenere dal governo italiano una pensione o un sussidio. Non ci risulta che da parte delle autorità austriache il rilascio di tali certificati avesse suscitato delle reazioni. Cfr. in « Incarto del Circolo di beneficenza di Milano - anni 899-900-901 » la cartella *Veterani Trentini 1848-1849*, presso il Museo del Risorgimento, Trento.

nel 1890; che si arrivava perfino a convocare il Consiglio comunale con il solo punto all'o.d.g. della commemorazione della morte di Umberto I (4 agosto 1900).

Era questo un modo per dare piena e concreta attuazione non solo alla sfera di attribuzioni proprie riconosciute al comune e sulle quali la sorveglianza politica si esercitava in rapporto alla legittimità piú che nel merito, ma anche la consapevolezza di quanto la particolare configurazione di Trento, città-distretto e quindi autorità politica di prima istanza, poteva dare corpo, almeno nell'ambito del comune, a quell'autonomia che invano si richiedeva per l'intero Trentino.

La piena coscienza dello spessore politico, e non solo amministrativo, dei diritti e delle facoltà di cui godeva Trento, permise alla classe dirigente della città, fornita di uomini responsabilmente preparati, un'azione a largo raggio e propulsiva nei confronti dell'intero territorio trentino. In questo modo le strutture amministrative del Tirolo, che in contesti diversi ed in mano ad una diversa classe politica potevano essere piegate alla perpetuazione di un ordine conservatore e grettamente immobilistico, utilizzate da un ceto economicamente intraprendente e culturalmente indirizzato verso le aspirazioni liberali e nazionali potevano diventare un valido strumento di resistenza proprio nei confronti di quelle autorità politiche dalle quali le norme amministrative avevano tratto la loro origine, ed in particolare contro il governo di Innsbruck [39].

[39] Ci sembra di potere rilevare la quasi puntigliosa volontà, da parte degli amministratori comunali del Trentino, di servirsi fino in fondo ed esclusivamente degli strumenti legislativi ordinari offerti dallo Stato per le loro rivendicazioni di carattere politico nel senso autonomistico e nazionale, sorvolando iniziative che fossero esterne a tali strumenti. Presso l'Archivio del Comune di Trento, *Atti presidiali del 1874*, vi è un manoscritto di pp. 60, intitolato *Nozioni sui modi di usufruire le molteplici ricchezze* (*ora negligentate*) *che possiede il Trentino colle forze unite e fratellanza dei comuni che lo compongono per renderlo fiorente e prospero - compilate da Pietro Antonio Stenghel da Trento, annoverato fra i pubblici Geometri di questa Provincia, patentato dall'Ecc.I.R. Governo, e Giudiziale Perito di Stabili,* nel quale si propone l'istituzione di un « Banco di Credito o del Giro Nazionale Trentino ». A questo fine si invoca « la formazione della unione, buona

Comunque si voglia giudicare il sistema amministrativo del Tirolo, esso ebbe una profonda influenza sulle popolazioni trentine e sul suo ceto dirigente, anche se schierato su posizioni politiche opposte. Fautori delle autonomie politiche ed amministrative furono liberali, cattolici, socialisti, magari all'interno di un progetto politico complessivo diverso. Ed anche la funzione nazionale delle autonomie fu recepita da tutti, pur con le debite differenziazioni ed il diverso modo di intendere e di perseguire la difesa dell'italianità.

Ma, forse, l'elemento piú significativo di questa lunga abitudine all'autogoverno, fu l'averne colto l'intimo significato di educazione al costume della democrazia da parte degli esponenti di tutte le correnti partitiche.

Avveratosi il sogno degli irredentisti e ceduto il Trentino all'Italia, si concludeva la lotta nazionale. Ma non per questo cessava l'aspirazione a mantenere gli istituti autonomi che rivelavano cosí ben altri valori oltre a quello di strumento per la difesa dell'italianità. Liberali, socialisti, popolari, al centro e alla periferia, in modo unanime e concorde, richiesero al Governo italiano il mantenimento delle autonomie provinciali e comunali.

Uno degli ultimi atti della libera manifestazione della volontà popolare, prima dell'avvento del fascismo, fu l'ordine del giorno votato nell'adunanza dei Sindaci dei comuni del Trentino, tenuta a Trento il 14 novembre 1922,

concordia ed armonia di tutti i Comuni del Trentino uniti e collegati in una Società per mutuo ajuto o coll'opera o col consiglio, la quale pare possa essere intitolata Società nazionale Trentina ». Infatti « nell'unione formando *un tutto* dei singoli comuni di cui è sparso questo italiano paese, nella fratellanza fra loro per cooperare collettivamente pei materiali interessi della cara patria stà la forza che presiede all'azione ». La « Commissione Direttrice » della progettata società sarebbe nata per elezione e « questa elezione avrebbe da essere fatta radunandosi in apposita assemblea tutti i Signori Podestà o Capi Comune ». Il progetto dello Stenghel ebbe consensi epistolari da parte di esponenti dell'amministrazione comunale di Trento e di uomini del liberalismo, ma fu lasciato cadere nel nulla da una classe dirigente che cercava le opportunità di affermazione economico-politica all'interno e per mezzo delle strutture legislative esistenti.

nel quale si reclamò la conservazione delle tradizionali autonomie, provinciali e comunali [40].

E il 18 febbraio 1923, dopo l'entrata in vigore anche nel Trentino della legge comunale italiana (R.D. 11 gennaio 1923, n. 9), ispirata al centralismo e che ovviamente eliminava gli statuti speciali di cui godevano alcune città, il Sindaco di Trento, Giovanni Peterlongo, cosí esprimeva al Consiglio comunale il rammarico per la perdita della tradizionale autonomia e, con essa, della libertà difesa da Trento per secoli: « Vengono ora sottratte alla competenza del Municipio le attribuzioni statali delegate, che trovavano fondamento nello Statuto abrogato, e passate alla Prefettura ... Mandiamo un memore addio alla vecchia legge che, in base ad antichissimi diritti riconosciuti poi della sovrana risoluzione 21 marzo 1851, ... costituiva la nostra magna carta, per la cui integrale conservazione a tutela delle nostre franchigie comunali abbiamo sostenuto lotte secolari ... » [41].

Dopo l'introduzione nel Trentino della legge comunale italiana, la riforma della legge comunale e provinciale del 30 dicembre 1923 e le successive leggi del 1926 [42] seguite dall'aggregazione dei comuni per decisione del centro, avrebbero sostituito completamente alle libertà autonomistiche il principio dell'accentramento che è legato all'essenza dello stato totalitario.

[40] Vedi U. Corsini, *Il Trentino e l'Alto Adige nel periodo 3-11-1918 - 31-12-1922*, in *Trentino e Alto Adige dall'Austria all'Italia*, Bolzano 1969, p. 228.

[41] Dal processo verbale della seduta del Consiglio comunale di Trento, 18 febbraio 1923.

[42] Legge 4 febbraio 1926 n. 237 riguardante l'istituzione del Podestà e della Consulta municipale nei comuni non eccedenti i 5000 abitanti; R.D. 3 settembre 1926 n. 1910 estendente l'ordinamento podestariale a tutti i comuni del Regno.